Dokumentoffentlighet i straffesaker
En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet

Av professor Ragna Aarli
28. februar 2021

UNIVERSITETET I BERGEN
Det juridiske fakultet

DEL I 12

INTRODUKSJON 12

1 SAMMENDRAG 13
1.1 OPPDRAG, TEMA OG GRUNNLAG FOR REFORMFORSLAGENE 13
1.2 BEHOVET FOR ENDRING 13
1.3 FORSLAG TIL LOVENDRINGER 13
1.3.1 Nytt kapittel om dokumentoffentlighet i straffeprosessloven 13
1.3.2 Særretter for pressen 14
1.3.3 Lovfestet merinnsynsregel 14
1.3.4 Innsyn i verserende saker ved domstolene 14
1.3.5 Innsyn i straffesaker som avsluttes uten behandling i domstolene 14
1.3.6 Nye innsynsretter for allmennheten 15
1.3.7 Nye særretter for pressen 15
1.3.8 Oppdatert bildeforbud 15
1.3.9 Lovhjemmel for å kunne forby referat i sanntid 16
1.3.10 Avidentifisering ved åpen deling av dokumenter 16
1.3.11 Innsyn på vilkår 16
1.3.12 Betaling for tilrettelegging 16
1.3.13 Krav om begrunnelse for avslag 16
1.3.14 Klagerett på avslag 17
1.3.15 Ny forskrift om gjennomføring av innsyn for allmennheten 17
1.4 OVERSIKT OVER DE ULIKE DELENE OG KAPITLENE I UTREDNINGEN 17
1.4.1 Del I Introduksjon 17
1.4.2 Del II Hensyn og perspektiver 17
1.4.3 Del III Gjeldende rett 17
1.4.4 Del IV Lovteknikk, lovuttrykk og lovdesign 17
1.4.5 Del V Innsyn i sakens dokumenter 18
1.4.6 Del VI Saksbehandling, gjennomføring mv. 18
1.4.7 Del VII Lovforlag med merknader 18
2 MANDAT, UTREDERS BAKGRUNN OG ARBEIDSPROSESS 19
2.1 MANDAT 19
2.2 UTREDERS BAKGRUNN 21
2.3 ARBEIDSPROSESS 21
2.4 FORBEHOLD OG AVGRENSINGER 22
3 BEHOV FOR REGELENDRING 23
3.1 REGLER FOR VÅR TID 23
3.2 LOVTEKNISKE BEGRUNNELSER FOR ENDRING 23
3.2.1 Forenkling 23
3.2.2 Klarere rammer for skjønnsutøvelse 23
3.2.3 Innholdsmessig oppdatering 24
3.2.4 Teknologisk oppdatering 24
3.3 RETTSPOLITISKE BEGRUNNELSER FOR ENDRING 24
3.3.1 Behov for mer åpenhet? 24
3.3.2 Politiet har fått utvidete fullmakter til skjult metodebruk 25
3.3.3 Offentlighet uten dokumentinnsyn er blitt krevende 25
3.3.4 Muntlighetsprinsippet er under press 26
3.3.5 Bruk av digitale tjenester er fremtiden 26
3.3.6 Større krav på dokumentinnsyn i Sverige 27
3.3.7 Vernet om personopplysninger er styrket 28

3.3.8 «Alle» er publisister i sosiale nettsamfunn 28
3.4 OPPSUMMERING 29
4 TIDLIGERE UTREDNINGER 30
4.1 INNLEDNING 30
4.2 REFORMFORSLAG 30
4.2.1 Kildebeskyttelsesutvalget (1988) 30
4.2.2 Hanssens komparative studie (2006) 31
4.2.3 Robberstad-utredningen (2007) 32
4.2.4 Brathole-rapporten (2010) 33
4.2.5 Sundet-utredningen «Ny domstollov» (2014) 35
4.2.6 Tilleggsnotat til utredningen «Ny domstollov» (2015) 36
4.2.7 Straffeprosessutvalget (2016) 36
4.2.8 Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser (2020) 37
4.3 OPPSUMMERING 39

DEL II 41

HENSYN OG PERSPEKTIVER 41

5 HENSYN REGLENE SKAL IVARETA OG BALANSERES MOT 42
5.1 INNLEDNING 42
5.2 HENSYN SOM BEGRUNNER OFFENTLIG INNSYN 42
5.2.1 Ulike informasjonskrav med felles begrunnelse 42
5.2.2 Rettssikkerhet for tiltalte 42
5.2.3 Kontroll av likebehandling og metodebruk 43
5.2.4 Tillit til strafferettspleien 44
5.2.5 Demokratihensynet 44
5.3 HENSYN SOM BEGRUNNER TAUSHETSPLIKT OG UNNTAK FRA OFFENTLIGHET 45
5.3.1 Tillit til offentlige tjenestemenn 45
5.3.2 Personvern 45
5.3.3 Effektiv kriminalitetsbekjempelse 46
5.3.4 Nasjonal sikkerhet 46
5.3.5 Forretnings- og driftshemmeligheter 47
5.4 AVSLUTTENDE REFLEKSJON 47
6 TO NORDISKE TRADISJONER FOR DOKUMENTINNSYN 48
6.1 INNLEDNING 48
6.2 EN VEST- OG EN ØSTNORDISK TRADISJON 48
6.3 GRUNNTREKK I SVERIGES REGULERING 49
6.3.1 Rettssystem og rettsgrunnlag 49
6.3.2 Hvem som får innsyn 50
6.3.3 Hva retten til dokumentinnsyn omfatter 51
6.3.3.1 «Allmänna handlingar» 51
6.3.3.2 Interne dokumenter unntatt innsyn 51
6.3.3.3 Sekretess og taushetsplikt 52
6.3.3.4 Prøving av sekretess 52
6.3.3.5 Domstolenes dokumenter 53
6.3.4 Tidspunktet for og varighet av innsyn 53
6.3.5 Gjennomføring av innsyn 54
6.3.6 Referatrett 54
6.3.7 Oppsummering 54
6.4 REGULERINGEN I DANMARK 55

6.4.1 Rettssystem og rettsgrunnlag 55
6.4.2 Hvem som får innsyn 55
6.4.2.1 Enhver 55
6.4.2.2 Pressen 56
6.4.2.3 Personer med særlig interesse 56
6.4.2.4 Forskere 56
6.4.3 Hva retten til dokumentinnsyn omfatter 57
6.4.3.1 Generelt 57
6.4.3.2 Særrettene for pressen 57
6.4.3.3 Taushetsplikt 57
6.4.3.4 Meroffentlighet 58
6.4.4 Tidspunkt for og varighet av innsyn 58
6.4.4.1 Generelt 58
6.4.4.2 Særrettene for pressen 58
6.4.5 Gjennomføring av innsyn 59
6.4.5.1 Enhver 59
6.4.5.2 Pressen 59
6.4.6 Referatrett 59
6.4.7 Oppsummering 59
6.5 OPPSUMMERING OG SAMMENLIKNING 60

DEL III 62

GJELDENDE RETT 62

7 OVERSIKT OVER GJELDENDE RETT 63
7.1 INNLEDNING 63
7.2 ET FLERSPORET SYSTEM FOR OFFENTLIGHET 63
7.2.1 Grunnloven § 100 femte ledd 63
7.2.2 To prosessformer 64
7.2.3 Forholdet til offentleglova 64
7.2.4 Særlig om merinnsyn 65
7.3 FORHOLDET TIL REGELVERK OM PERSONVERN 66
7.3.1 Grunnloven § 102 og § 104 66
7.3.2 Særlig om EMK artikkel 8 66
7.3.3 EUs personvernregelverk (GDPR) 67
7.3.4 EUs politi- og strafferettslige samarbeid 68
7.3.5 Uskyldspresumsjonen 68
7.4 FOLKERETTSLIG MINSTESTANDARD FOR OFFENTLIG RETTERGANG OG DOM 69
7.5 SUMMARISK OM STRAFFEPROSESSRETTENS REGLER 69
7.5.1 Hvem som får innsyn 69
7.5.2 Hva retten til innsyn omfatter 70
7.5.3 Tidspunkt for og varighet av innsyn 70
7.5.4 Gjennomføring av innsyn 71
7.5.5 Referatrett 71
7.6 EMK ARTIKKEL 10 SOM GRUNNLAG FOR INNSYN 71
7.6.1 Innledning 71
7.6.2 Rt. 2013 s. 374 Lydbåndopptak fra Treholtsaken 71
7.6.3 Rt. 2015 s. 1467 Oslo legevakt 72
7.6.4 Magyar Helsinki Bizottság-saken (2016) 73
7.6.5 Terskelkriteriene for inngrep i EMK artikkel 10 nr. 1 74

7.6.6 Avveining av informasjonskrav mot andre rettigheter 74
7.7 OPPSUMMERING 75
8 SÆRLIG OM COVID-19-TILTAK 76
8.1 OFFENTLIGHET OG SMITTEVERN 76
8.2 BRUK AV FJERNMØTETEKNIKK 76
8.3 STRØMMING AV RETTSMØTER 78
8.4 SKRIFTLIG SAKSBEHANDLING 78
8.5 KOMPENSERENDE TILTAK 79
8.6 NYE PROBLEMSTILLINGER 79
8.7 AVSLUTNING 80

DEL IV 81

LOVTEKNIKK, LOVUTTRYKK OG LOVDESIGN 81

9 ENKLE OG TILGJENGELIGE REGLER FOR ALLMENNHETEN 82
9.1 INNLEDNING 82
9.2 ENHETSREGULERING ELLER SÆRREGULERING 82
9.2.1 Én lov om rett til dokumentinnsyn for enhver 82
9.2.2 Felles regler om dokumentinnsyn for begge prosessformer 84
9.2.3 Plassering i straffeprosessloven 85
9.3 POSITIV ELLER NEGATIV AVGRENSING 86
9.4 ABSOLUTT ELLER RELATIV RETT TIL INNSYN 86
9.5 MERINNSYN 88
9.6 OPPBYGNING OG UTFORMING AV LOVUTKAST 89
9.7 OPPSUMMERING AV FORSLAG 89
10 LOVUTTRYKK FOR INNSYNSRETTENS GJENSTAND OG PERSONKRETSER 90
10.1 AVKLARING AV LOVUTTRYKK FOR NØKKELBEGREPER 90
10.2 GJENSTANDEN FOR INNSYN 90
10.2.1 Dokumentbegrepet 90
10.2.2 Opplysningsbegrepets funksjon 92
10.2.3 Datasammenstilling 92
10.3 ULIKE PERSONKRETSER UTEN TILKNYTNING TIL SAKEN 93
10.3.1 «Alle» og «enhver» 93
10.3.2 Pressen 93
10.3.3 Andre personer med kontrollfunksjoner 95
10.3.4 Forskere 95
10.3.5 Personer med saklig grunn til innsyn 95
10.3.6 Vurderinger og forslag 96
10.4 OPPSUMMERING AV FORSLAG 96
11 LOVDESIGN FOR PERSONVERN 98
11.1 STRAFFERETTSPLEIEN SOM INFORMASJONSSYSTEM 98
11.2 PERSONVERNPRINSIPPER 98
11.3 ANONYMISERING 99
11.4 AVIDENTIFISERING 100
11.5 SÆRLIG OM PRESSENS INFORMASJONSPRIVILEGIER 101
11.5.1 Pressen er «premium»-bruker av regler om innsyn 101
11.5.2 Pressen har tilgang på informasjon som ikke er avidentifisert 101
11.5.3 Pressen har et presseetisk ansvar for personvern 101
11.5.4 Er presseetikk nok? 102
11.6 OPPSUMMERING AV FORSLAG 103

DEL V **104**

INNSYN I SAKENS DOKUMENTER **104**

12 STRAFFESAKER SOM AVSLUTTES UTEN BEHANDLING I DOMSTOLENE **105**
12.1 STRAFFEFORFØLGNING UTEN RETTERGANG OG DOM 105
12.1.1 Reguleringsspørsmål 105
12.1.2 Kriminalstatistikkens fortellinger 105
12.1.3 Den relative etterforsknings- og påtaleplikten 106
12.1.4 Kontroll- og klagesystemer 106
12.1.5 Politiets opplysningsadgang 107
12.2 BØR ALLMENNHETEN GIS KRAV PÅ INNSYN? 108
12.2.1 Begrenset adgang er normen 108
12.2.2 Danmark 109
12.2.3 Sverige 110
12.3 ULIKE TYPER BESLUTNINGER OG DOKUMENTER 111
12.3.1 Forenklet forelegg 111
12.3.2 Anmeldelser 111
12.3.2.1 Gjeldende rett 111
12.3.2.2 Vurderinger og forslag 112
12.3.3 Henleggelser 112
12.3.3.1 Gjeldende rett 112
12.3.3.2 Ulike henleggelsesgrunner 113
12.3.3.3 Særlig om begrunnede innstillinger om henleggelse 113
12.3.3.4 Vurderinger og forslag 114
12.3.4 Påtaleunnlatelser 116
12.3.4.1 Gjeldende rett 116
12.3.4.2 Nærmere om grunnlagene for påtaleunnlatelse 117
12.3.4.3 Vurderinger og forslag 118
12.3.5 Konfliktrådsbehandling 118
12.3.5.1 Gjeldende rett 118
12.3.5.2 Vurderinger og forslag 119
12.3.6 Forelegg 119
12.3.6.1 Gjeldende rett 119
12.3.6.2 Virkeområdet for foreleggsordningen 120
12.3.6.3 Innholdet av et forelegg 121
12.3.6.4 Vurderinger og forslag 121
12.4 ØKOKRIM 122
12.5 SPESIALENHETEN FOR POLITISAKER 122
12.6 VARIGHET OG GJENNOMFØRING AV INNSYNSKRAV 123
12.7 OPPSUMMERING AV FORSLAG 124
13 STRAFFESAKER SOM BLIR BEHANDLET I DOMSTOLENE **125**
13.1 INNLEDNING 125
13.1.1 Reguleringsspørsmålene 125
13.1.2 Domstolenes rolle og arbeidsmåte 125
13.1.3 «Sakens dokumenter» ved behandling for domstolene 126
13.1.4 Digital dokumenthåndtering 127
13.1.5 Rettens innsyn i sakens dokumenter til bruk i straffesak 127
13.2 SIKTELSE 128
13.2.1 Gjeldende rett 128
13.2.2 Dansk rett 128

13.2.3 Svensk rett 129
13.2.4 Vurderinger og forslag 129
13.3 BESLUTNINGER OM OPPNEVNING AV FORSVARER M.M 130
13.3.1 Gjeldende rett 130
13.3.2 Dansk rett 130
13.3.3 Svensk rett 131
13.3.4 Vurderinger og forslag 132
13.4 AVGJØRELSER OM ANDRE TVANGSMIDLER ENN VARETEKT 132
13.4.1 Gjeldende rett 132
13.4.2 Dansk rett 133
13.4.3 Svensk rett 133
13.4.4 Vurderinger og forslag 134
13.5 SÆRLIG OM VARETEKTSFENGSLING 134
13.5.1 Gjeldende rett 134
13.5.2 Dansk rett 135
13.5.3 Svensk rett 135
13.5.4 Vurderinger og forslag 136
13.6 SKJULT INFORMASJONSINNHENTING 137
13.6.1 Gjeldende rett 137
13.6.2 Dansk rett 138
13.6.3 Svensk rett 138
13.6.4 Vurderinger og forslag 139
13.7 TILTALEBESLUTNING 140
13.7.1 Gjeldende rett 140
13.7.2 Dansk rett 140
13.7.3 Svensk rett 140
13.7.4 Vurderinger og forslag 141
13.8 BERAMMINGSLISTER OG BERAMMINGSBREV 141
13.8.1 Gjeldende rett 141
13.8.2 Dansk rett 142
13.8.3 Svensk rett 142
13.8.4 Vurderinger 143
13.9 BEVISOPPGAVE 143
13.9.1 Gjeldende rett 143
13.9.2 Dansk rett 144
13.9.3 Svensk rett 144
13.9.4 Vurderinger og forslag 144
13.10 HJELPEDOKUMENTER 145
13.10.1 Gjeldende rett 145
13.10.2 Dansk rett 145
13.10.3 Svensk rett 145
13.10.4 Vurderinger og forslag 145
13.11 BESLUTNING OM Å NEKTE ANKE FREMMET 146
13.11.1 Gjeldende rett 146
13.11.2 Dansk rett 147
13.11.3 Svensk rett 147
13.11.4 Vurderinger og forslag 147
13.12 OPPSUMMERING AV FORSLAG 148
14 DOKUMENTBEVIS SOM ER FREMLAGT FOR RETTEN 150
14.1 INNLEDNING 150
14.1.1 Reguleringsspørsmålene 150
14.1.2 Reglene om bevisføring 150

14.1.3 Digitale faktiske utdrag og digitale rettsmøter 151
14.1.4 Domstolenes selvstendige opplysningsplikt 151
14.2 DOKUMENTER FREMLAGT I OFFENTLIG HOVEDFORHANDLING 151
14.2.1 Gjeldende rett 151
14.2.2 Dansk rett 153
14.2.3 Svensk rett 154
14.2.4 Vurderinger og forslag 155
14.3 DOKUMENTER SOM SKAL ARKIVERES SÆRSKILT 156
14.3.1 Gjeldende rett 156
14.3.2 Dansk rett 156
14.3.3 Svensk rett 156
14.3.4 Vurderinger og forslag 157
14.4 KORT OM SIKKERHETSGRADERTE DOKUMENTER 158
14.5 OPPSUMMERING AV FORSLAG 159
15 DOMSTOLENES AVGJØRELSER OG PROTOKOLLER 161
15.1 REGULERINGSSPØRSMÅLENE 161
15.2 RETTSAVGJØRELSER 161
15.2.1 Gjeldende rett 161
15.2.2 Dansk rett 163
15.2.3 Svensk rett 163
15.2.4 Vurderinger og forslag 164
15.3 RETTSBOKEN 165
15.3.1 Gjeldende rett 165
15.3.2 Dansk rett 166
15.3.3 Svensk rett 167
15.3.4 Vurderinger og forslag 167
15.4 LYD- OG BILDEOPPTAK MED PROTOKOLLFORMÅL 168
15.4.1 Gjeldende rett 168
15.4.2 Dansk rett 168
15.4.3 Svensk rett 169
15.4.4 Vurderinger og forslag 169
15.5 OPPSUMMERING AV FORSLAG 172
15.6 SAMLET OVERSIKT OVER FORSLAGENE I KAPITTEL 13–15 172

DEL VI 174

SAKSBEHANDLING, GJENNOMFØRING MV. 174

16 SAKSBEHANDLING OG KLAGEADGANG 175
16.1 INNLEDNING 175
16.2 KRAV OM IDENTIFIKASJON AV INNSYNSKRAVET 175
16.2.1 Gjeldende rett 175
16.2.2 Dansk rett 177
16.2.3 Svensk rett 177
16.2.4 Vurderinger og forslag 177
16.3 KRAV TIL BEGRUNNELSE AV AVSLAG (AVGJØRELSESFORM) 179
16.4 FRIST FOR BEHANDLING AV KRAV OM INNSYN 179
16.4.1 Generelt 179
16.4.2 Vurderinger og forslag 181
16.5 KLAGEADGANG OG KRAV PÅ NY VURDERING 181
16.5.1 Generelt om ny vurdering av avgjørelse om innsyn 181

16.5.2 Gjeldende rett 182
16.5.2.1 Klage på avslag på innsyn 182
16.5.2.2 Klage på tillatelse til innsyn 183
16.5.2.3 Adgangen til å bringe avslag inn for retten 183
16.5.2.4 Adgangen til å bringe tillatelse inn for retten 184
16.5.3 Danmark 184
16.5.4 Sverige 184
16.5.5 Vurderinger og forslag 185
16.6 KLAGEINSTANS 186
16.6.1 Generelt 186
16.6.2 Et sentralt klageorgan? 186
16.7 OPPSUMMERING AV FORSLAG 187
17 GJENNOMFØRING AV INNSYN 188
17.1 OVERSIKT 188
17.2 FORMELL HOVEDREGEL OM KRAV PÅ «UTSKRIFT» 188
17.3 RETTSLIGE RAMMER FOR DIGITAL GJENNOMFØRING AV INNSYN 189
17.3.1 To typer internasjonale forpliktelser 189
17.3.2 Offentleglova og viderebruksdirektivet 189
17.3.3 Personopplysningsloven og GDPR 190
17.4 SELVBETJENING 192
17.4.1 Innledning 192
17.4.2 Beskrivelse av dagens ordning 192
17.4.2.1 Fysiske pressemapper 192
17.4.2.2 Åpne nettsider for allmennheten 192
17.4.2.3 Lukket pressetjeneste på Domstol.no 193
17.4.2.4 Betalingsbaserte rettsinformasjonstjenester 193
17.4.2.5 Rettspraksis.no 194
17.4.2.6 Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser 194
17.4.3 Dansk rett 194
17.4.4 Svensk rett 195
17.4.5 Finsk rett 196
17.4.6 EU-rett 196
17.4.7 Vurderinger og forslag 197
17.4.7.1 Innledning 197
17.4.7.2 Åpen tilgang krever avidentifisering 197
17.4.7.3 Automatisert avidentifisering 198
17.4.7.4 Særlig om domsslutningen 198
17.4.7.5 Pressens tilgang til straffesaksdokumenter fra lukket nettsted 199
17.4.7.6 Forskriftshjemmel 201
17.5 INDIVIDUELT VEDTAK OM KOPI, UTLÅN ELLER GJENNOMSYN 201
17.5.1 Gjeldende rett 201
17.5.1.1 Hovedregel om krav på kopi som ikke er avidentifisert 201
17.5.1.2 Lyd- og bildeopptak 201
17.5.2 Dansk rett 202
17.5.3 Svensk rett 202
17.5.4 Vurderinger og forslag 202
17.6 KONTROLLERT GJENNOMSYN 204
17.7 LAGRINGS-, BRUKS- OG SLETTEPLIKTER? 205
17.8 HJEMMEL FOR Å KREVE BETALING 206
17.8.1 Hovedregel om gratis innsyn 206
17.8.2 Vurderinger og forslag 206
17.9 OPPSUMMERING AV FORSLAG 207

18 REFERATRETT 208
18.1 INNLEDNING 208
18.2 MØTEOFFENTLIGHET, REFERATRETT OG DOKUMENTINNSYN 208
18.2.1 Gjeldende rett 208
18.2.2 Dansk rett 209
18.2.3 Svensk rett 209
18.2.4 Vurderinger og forslag 209
18.3 BEGRENSNINGER I INNHOLD 210
18.3.1 Gjeldende rett 210
18.3.2 Dansk rett 212
18.3.3 Svensk rett 213
18.3.4 Vurderinger og forslag 213
18.4 BEGRENSNINGER I TEKNOLOGISK FORM 214
18.4.1 Gjeldende rett 214
18.4.1.1 Forbudet mot lyd- og bildeopptak 214
18.4.1.2 Unntak fra fotoforbudet 215
18.4.1.3 Håndhevelse av fotoforbudet overfor pressen 215
18.4.1.4 Opptak gjort av sakens aktører 216
18.4.1.5 Lydopptak fra publikum 216
18.4.2 Sammenlikning med andre land 217
18.4.3 Tidligere forsøk på lovendringer 217
18.4.3.1 Innledning 217
18.4.3.2 Endringslov 37/1999 218
18.4.3.3 Forslag til ny § 131 (2010) 218
18.4.3.4 Utkast til ny domstollov § 16-6 (2014) 219
18.4.4 Vurderinger og forslag 219
18.4.4.1 Generelt 219
18.4.4.2 Bildeopptak 219
18.4.4.3 Lydopptak 220
18.4.4.4 Tillatelse til opptak og offentlig gjengivelse 220
18.4.4.5 Vetorett for partene? 221
18.4.4.6 Ankeadgang 221
18.4.4.7 Forskriftshjemmel 221
18.4.4.8 Straffehjemmel m.v 222
18.5 TIDSMESSIGE BEGRENSNINGER 222
18.5.1 Innledning 222
18.5.2 Gjeldende rett 222
18.5.3 Dansk rett 223
18.5.4 Svensk rett 223
18.5.5 Tidligere utredninger 224
18.5.6 Vurderinger og forslag 224
18.6 OPPSUMMERING AV FORSLAG 224
19 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER 226
19.1 INNLEDNING 226
19.2 IMPLEMENTERINGSKOSTNADER 226
19.3 MERKOSTNADER TIL DRIFT 226
19.4 RESSURSHENSYN BAK FORSLAGET 227
19.5 KOSTNADSESTIMATET FOR EN PLATTFORM FOR DOMSTOLDATA 227

DEL VII 228

LOVFORSLAG MED MERKNADER 228

20 FORSLAG TIL LOVENDRINGER OG MERKNADER TIL FORSLAGENE 229
20.1 OVERSIKT 229
20.2 FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFEPROSESSLOVEN 229
20.2.1 Lovforslag 229
20.2.2 Merknader 232
20.3 FORSLAG TIL ENDRINGER I DOMSTOLLOVEN 252
20.3.1 Lovforslag 252
20.3.2 Merknader 252
20.4 FORSLAG TIL ENDRING I PÅTALEINSTRUKSEN 254
20.4.1 Forslag til forskrift 254
20.4.2 Merknader 255
20.5 FORSLAG TIL ENDRING I POLITIREGISTERFORSKRIFTEN 257
20.5.1 Forslag til forskrift 257
20.5.2 Merknader 257
20.6 SKISSE TIL NY FORSKRIFT OM OFFENTLIGHET I RETTSPLEIEN 257
20.6.1 Forslag til endringer og ny regulering 257
20.6.2 Merknader 260

Del I

Introduksjon

1 Sammendrag

1.1 Oppdrag, tema og grunnlag for reformforslagene

Utredningen har kartlagt innholdet av regelverket om innsyn i straffesaksdokumenter for allmennheten og behovet for å endre dette. Formålet med regler om dokumentinnsyn for allmennheten er å føre kontroll med, og bygge tillit til, offentlig myndighetsutøvelse. Dette er særlig viktig på straffesaksfeltet der myndighetene har et maktmonopol.

Regelverket om allmennhetens rett til innsyn i straffesaker har ikke vært vesentlig endret på 20 år. Det er vid adgang til dokumentinnsyn for allmennheten i sivile saker og i forvaltningsprosesser, men retten til dokumentinnsyn i straffesaker er svært begrenset. Spørsmål om behov for utvidet rett til innsyn har vært reist både av pressen og av straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 (s. 252).

Reglene som drøftes i utredningen skal virke i et samfunn der politi, påtalemyndighet og domstoler nyter høy tillit. I nordiske land er det sterk tradisjon for å benytte dokumentoffentlighet som virkemiddel til å opprettholde tilliten til myndighetene. Det er primært dansk og svensk rett som er benyttet som sammenlikningsgrunnlag i drøftelsene av reformforslag i denne utredningen. De folkerettslige forpliktelsene på saksfeltet er i det alt vesentlige felles for Norge, Danmark og Sverige selv om Norge ikke er medlem av EU. Reglene som er utformet på bakgrunn av sammenlikninger med dansk og svensk rett, ivaretar også de folkerettslige forpliktelsene som gjelder for Norge.

1.2 Behovet for endring

En vesentlig innvending mot dagens regelverk er at det er *fragmentert og vanskelig tilgjengelig*. Regler som retter seg mot allmennheten bør være oversiktlige og tilgjengelige. Det er få rettighetsbestemmelser og pressen erfarer at utøvelsen av tjenestemannsskjønnet for å gi innsyn varierer.

Regelverket fremstår som *teknologisk og innholdsmessig utdatert*. Dagens rett til «utskrift» av dommer harmonerer eksempelvis dårlig med digital praksis. Reglene er ikke tilpasset elektronisk dokumentdeling, strømming eller annen tilgjengeliggjøring av opplysninger på internett. De er heller ikke tilpasset krav som følger av regelverk om personvern. Norske og internasjonale domstolers utvikling av krav på innsyn, basert på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, er dessuten ikke reflektert i regelverket.

Regelverket fremstår også som *restriktivt*. Strafferettspleien er et myndighetsområde med vide fullmakter til bruk av fysisk makt og vid adgang til skjult metodebruk som gjør inngrep i borgeres privatliv. Likevel er mulighetene til myndighetskontroll ved dokumentinnsyn betydelig mindre enn i den sivile rettspleien og i forvaltningen.

1.3 Forslag til lovendringer

1.3.1 Nytt kapittel om dokumentoffentlighet i straffeprosessloven

I utredningen er det utformet forslag til en rekke nye bestemmelser om dokumentoffentlighet i straffesaker. Reglene utvider retten til dokumentinnsyn i forhold til det som er gjeldende rett. Retten til dokumentinnsyn i straffesaker vil etter det nye forslaget bli sammenliknbar med tvistelovens regler om dokumentinnsyn for allmennheten i sivile saker. Det er likevel mange typer dokumenter i straffesaker som reiser særskilte problemstillinger og som ikke er aktuelle innenfor annen type saksbehandling. Det foreslåtte regelverket inneholder av den grunn mer detaljerte bestemmelser om hvilke dokumenter det er rett til innsyn i, og hvilke dokumenter og opplysninger som er unntatt innsyn, enn tilsvarende regulering i tvisteloven kapittel 14. Det er gitt nærmere regler for hvor krav om innsyn skal rettes, krav til

spesifikasjon av hva det bes om innsyn i og om den nærmere fremgangsmåten for å behandle krav om innsyn. Reglene er foreslått samlet i et nytt *kapittel 4 a* om dokumentoffentlighet i straffeprosessloven.

1.3.2 Særretter for pressen

Mange av de foreslåtte bestemmelsene om rett til dokumentinnsyn i utkastet til *kapittel 4 a* er ikke gitt til enhver, men forbeholdt pressen eller andre som utøver særlige funksjoner av allmenn interesse for samfunnet. Reguleringen skiller seg her fra tvisteloven som gir innsyn til alle. Begrunnelsen for å begrense personkretsen som får rett til innsyn, er at det dreier seg om dokumenter av en mer personsensitiv karakter enn dokumenter i sivile saker. Dokumenter i straffesaker kan ikke deles i et åpent elektronisk nettverk før dokumentene er avidentifisert. Det er anbefalt å videreføre et system med særretter for pressen, fortrinnsvis med deling av dokumenter i lukket nettverk. Dette er en ordning som er innarbeidet gjennom pressetjenesten som Domstoladministrasjonen tilbyr på vegne av domstolene. Det er anbefalt å utrede en tilsvarende løsning for deling av påtaledata.

Deling i lukket nettverk til en anerkjent ansvarlig representant i samfunnet er et alternativ til forbud mot innsyn for alle. Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) 29. mai 2020 nr. 59 gir et nytt rettslig grunnlag for å avgrense en journalistisk personkrets. Loven bygger på forutsetninger om at behovet for ansvarlige redaktørstyrte medier er viktigere for demokratiet enn før og understøtter valget om å anerkjenne særrettigheter for personkretsen som omfattes av loven.

1.3.3 Lovfestet merinnsynsregel

Det er foreslått å lovfeste en regel om plikt til å vurdere merinnsyn der regelverket åpner for å gjøre unntak fra retten til innsyn. Bestemmelsen gir mer utfyllende veiledning til tjenestemenn som skal anvende regelen enn den tilsvarende regelen i offentleglova. Utkastet til *straffeprosessloven § 29 e* angir momenter som er relevante i vurderingen av om merinnsyn kan gis og gir retningslinjer for å avveie offentlige interesser i innsyn mot interesser som blir skadelidende av innsyn. Momentene er utviklet på bakgrunn av praksis fra EMD. Bestemmelsen åpner for å gi andre personer særretter som ellers er forbeholdt pressen.

Det er ikke lovfestet noen tilsvarende bestemmelse i tvistelovens regulering av dokumentinnsyn for allmennheten. Regelverket i tvisteloven er ansett som uttømmende. I utkastet til nye regler om innsyn for allmennheten i straffeprosessloven er det atskillig rom for skjønn ved anvendelsen av de unntaksreglene som er gitt. En merinnsynsregel vil dermed ikke være overflødig, men nødvendig. En lovfestet regel om merinnsyn vil gi mulighet til å balansere et internasjonalt anerkjent informasjonskrav slik EMD utvikler dette i tiden fremover, mot andre rettigheter, innenfor rammen av prosessregelverket.

1.3.4 Innsyn i verserende saker ved domstolene

Retten til dokumentinnsyn i verserende straffesaker er foreslått utvidet. Av hensyn til å unngå å vanskeliggjøre eller forsinke etterforskningen er retten til innsyn i verserende saker fortsatt mer begrenset enn i avsluttede straffesaker. Bestemmelser om rett til dokumentinnsyn er i verserende saker knyttet opp mot saksbehandlingen i domstolene. Plikten til å *gi* innsyn er for verserende saker også lagt til domstolene. Dette skiller seg fra dagens regler der pressen kan kreve innsyn i tiltalebeslutningen både hos påtalemyndigheten og hos domstolene. Regelen skal gi politi og påtalemyndighet ro om politi- og påtalearbeidet inntil straffesaken er avsluttet.

1.3.5 Innsyn i straffesaker som avsluttes uten behandling i domstolene

Det store flertallet av straffesaker avsluttes uten behandling i domstolene. Politi- og

påtalemyndighet har stor frihet til å henlegge saker, unnlate påtale og avslutte saker med forelegg. Også ordningen med overføring av sak til konfliktrådet hviler på en skjønnsmessig beslutning.

For å kunne føre kontroll med at borgere blir behandlet likt og bevare og styrke tilliten til politiet og påtalemyndigheten, er det foreslått å gi allmennheten rett til innsyn i påtalevedtak om henleggelse, påtaleunnlatelse, vedtak om overføring til konfliktråd og forelegg. Retten til innsyn er gitt på vilkår om at klageberettigede har fått underretning om vedtaket og om at vedtaket retter seg mot en person som var over 18 år på handlingstidspunktet. Det nye kapitlet om dokumentoffentlighet i straffeprosessloven inneholder bestemmelser om unntak fra rett til innsyn som vil kunne begrense retten til innsyn der dette er nødvendig.

Det er foreslått at pressen også gis rett til innsyn i *innstillinger* som begrunner henleggelse, påtaleunnlatelse og forelegg, så langt ikke bestemmelsene om unntak fra rett til innsyn får anvendelse. Det er dessuten utformet bestemmelser i påtaleinstruksen som klargjør at den foreslåtte dokumentoffentligheten for de nevnte påtalevedtakene gjør unntak fra taushetsplikten og som gir nærmere retningslinjer for saksbehandlingen av innsynskrav.

1.3.6 Nye innsynsretter for allmennheten

Hovedregelen om rett til innsyn for allmennheten i *verserende* straffesaker er gitt i utkastet til *straffeprosessloven § 29 a første ledd*. Alle rettighetene er nye. Det er gitt rett til innsyn i tiltalebeslutninger og dokumenter med slik funksjon, kjennelser som partene er underrettet om, hjelpedokumenter som benyttes i offentlige hoved- og ankeforhandlinger og beslutninger om å nekte anke fremmet. Det er flere unntak i bestemmelsene og dessuten gitt generelle bestemmelser i *§ 29 c* og *§ 29 d* om unntak fra rett til innsyn som kan få anvendelse.

Hovedregelen om rett til innsyn for allmennheten i *avsluttede* straffesaker er gitt i utkastet til *straffeprosessloven § 29 b første ledd*. Retten til innsyn gjelder påtalevedtak som avslutter saken og som det er gitt underretning om, kjennelser, dommen og rettsboken. Disse rettighetene er bare delvis nye. I dag er dommen og noen kjennelser offentlige. De generelle bestemmelsene om unntak kan begrense retten til innsyn. Som i dag gjelder dette likevel ikke domsslutningen.

1.3.7 Nye særretter for pressen

Bestemmelsene om rett til innsyn i verserende straffesaker (*§ 29 a*) og om rett til innsyn i avsluttede straffesaker (*§ 29 b*) inneholder begge et annet ledd som gir særretter til pressen.

Pressen utøver sin viktigste kontrollfunksjon i verserende straffesaker. Her er særrettene betydelig utvidet i forhold til dagens ordning. Det er gitt nye særretter slik at det som hovedregel er rett til innsyn i rettens avgjørelser om bruk av tvangsmidler, oppnevninger, berammingsbrev, bevisoppgave og dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlig hoved- og ankeforhandling. Retten til innsyn i avgjørelser er betinget av at det er gitt underretning til den avgjørelsen gjelder. Ellers er retten til innsyn betinget av at ikke noen av bestemmelsene om unntak i kapitlet om dokumentoffentlighet får anvendelse. Det er gjort uttrykkelig unntak for fengslingskjennelser i saker der fengsling er begrunnet i bevisforspillelsesfare, arrestordre eller utleveringsbegjæring fra utlandet. Ved anvendelse av unntaksregler overfor pressen vil tjenestemenn ha en plikt til å vurdere merinnsyn.

I avsluttede straffesaker er pressen gitt særrett til kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeprotokoller fra hoved- og ankeforhandlinger.

1.3.8 Oppdatert bildeforbud

Reguleringen av adgangen til å foreta lyd- og bildeopptak under rettsforhandlinger i domstolloven er foreslått endret både i form og innhold. Det er foreslått en

teknologinøytral utforming som ikke viser til «radio», «fjernsyn» eller «internett» i lovteksten. Det er videre foreslått å utvide adgangen til unntaksvis å tillate bildeopptak. I forslaget til ny bestemmelse i *domstolloven § 131* kreves det ikke «særlige grunner» for at retten skal kunne gi tillatelse til opptak med lyd og bilder fra hovedforhandling og rettsmøter for domsavsigelse. Det er foreslått at slik tillatelse også kan gis for andre rettsmøter, men da kreves det «særlige grunner». Det er videre lagt opp til at privat lydopptak som hovedregel skal være tillatt med mindre retten treffer beslutning om annet.

1.3.9 Lovhjemmel for å kunne forby referat i sanntid

Muligheten for rettsreferat i sanntid er relativt ny. Ved offentlig eller privat sanntidsreferat er det vanskelig å hindre at et vitne blir kjent med informasjon andre personer har gitt til retten før vitnet selv avgir vitnemål. Offentlig referat i sanntid kan etter gjeldende rett forbys ved bruk av bestemmelsen om referatforbud i domstolloven § 129, men terskelen for dette er høy. Det er foreslått inntatt et nytt *tredje ledd* i bestemmelsen som gjør det mulig å gi kortvarige restriksjoner for referatrett i sanntid uten at den høye terskelen for å nedlegge referatforbud er oppfylt. En hjemmel med lavere terskel for forbud mot referat i sanntid vil kunne redusere et behov for et mer inngripende valg om lukkede dører. Hjemmelen for å forby referat i sanntid kan også benyttes til å begrense adgangen til bruk av chatfunksjon i rettsmøter der publikum er til stede ved fjernmøteteknikk.

1.3.10 Avidentifisering ved åpen deling av dokumenter

Selvbetjeningsløsninger for innsyn vil være tids- og kostnadsbesparende når tekniske løsninger for slik gjennomføring er på plass. I kapitlet om dokumentoffentlighet er det gitt uttrykkelig lovhjemmel for deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform. Av personvernhensyn er det stilt krav om at direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner skal være fjernet ved slik deling av dokumenter. Kravet om avidentifisering gjelder også for domsslutningen.

1.3.11 Innsyn på vilkår

I det nye kapitlet om dokumentoffentlighet er det gitt uttrykkelig hjemmel for å gi innsyn på vilkår. Regelen legger til rette for at retten til innsyn ikke blir mer begrenset enn nødvendig. På samme måte som domstolloven åpner for at journalister og andre kan få være til stede i et lukket rettsmøte, er det åpnet for at det kan gis dokumentinnsyn på vilkår om at opplysninger ikke kan gjengis offentlig. Det er foreslått at overtredelse av vilkår for dokumentinnsyn skal kunne straffes med rettergangsbot. Dette gjelder tilsvarende ved overtredelse av referatforbud.

1.3.12 Betaling for tilrettelegging

Det er en hovedregel i norsk rett at innsyn i offentlige data skal være gratis. Prinsippet om gratis innsyn er foreslått lovfestet for innsyn i rettsavgjørelser og påtalevedtak. For innsyn i andre dokumenttyper er det derimot gitt hjemmel for å kunne kreve betaling for nødvendig tilrettelegging for å kunne gi innsyn. Hjemmelen er særlig utformet med tanke på å kunne kreve utgifter til avidentifisering dekket. Forslaget må ses i lys av økt etterspørsel etter dokumenter fra straffesaker med fremveksten av «true crime»-genren. I slike tilfeller kan avidentifisering av fornærmede og vitner tenkes å være en forutsetning for å kunne gi innsyn. Dersom myndighetene kan få nødvendige utgifter til avidentifisering dekket, kan dette være et alternativ til avslag.

1.3.13 Krav om begrunnelse for avslag

Det er foreslått at avslag på innsyn fra allmennheten og pressen som hovedregel skal begrunnes skriftlig. I verserende saker må domstolen dermed som hovedregel treffe avgjørelse om avslag ved kjennelse. Den samme hovedregelen gjelder for avslag på innsyn etter tvisteloven. På samme måte som i

tvisteloven er det gjort unntak for begrunnelseskravet for avslag truffet i medhold av unntaksbestemmelser der innsyn sjelden vil være aktuelt.

Det er også gitt hjemmel for at retten kan treffe avgjørelse om utsatt rett til innsyn. Dette er ikke et avslag på krav om innsyn og krever ikke skriftlig begrunnelse.

1.3.14 Klagerett på avslag

Det er foreslått at det gis rett til å klage på avslag på krav om innsyn i verserende og avsluttede straffesaker. Klageretten gjelder også avgjørelse om å nekte merinnsyn. Av prosessøkonomiske grunner er det ikke foreslått at det gis klagerett på tillatelser. For å ivareta interessene til parter og andre personer som blir særlig berørt av at innsyn gis, er det foreslått lovfestet et krav om at disse skal få anledning til å uttale seg i klagesaken.

1.3.15 Ny forskrift om gjennomføring av innsyn for allmennheten

Det er utformet skisse til ny forskrift om gjennomføring av innsyn for allmennhet og presse. Denne forskriften skal erstatte forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien og forskrift 15. november 1985 nr. 1910 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak.

1.4 Oversikt over de ulike delene og kapitlene i utredningen

1.4.1 Del I Introduksjon

Foruten sammendraget i kapittel 1 inneholder del I tre kapitler som gir bakgrunn for oppdraget. I kapittel 2 blir det redegjort for mandat, utreders bakgrunn og arbeidsprosess. I kapittel 3 gis det en mer detaljert oversikt over behov for regelendring enn dem som er gitt i sammendraget. I kapittel 4 gis det en oversikt over tidligere utredninger av behov for endring av regelverket om innsyn i straffesaksdokumenter og forslagene som har vært fremsatt i disse.

1.4.2 Del II Hensyn og perspektiver

Del II inneholder to kapitler. I kapittel 5 blir det redegjort for hensyn regler om rett til dokumentinnsyn i strafferettspleien skal fremme og balanseres mot. I kapittel 6 blir det redegjort for de to ulike tradisjonene for dokumentinnsyn i rettspleien som er etablert i de nordiske land, en vestnordisk tradisjon og en østnordisk tradisjon.

1.4.3 Del III Gjeldende rett

Del III inneholder to kapitler. Kapittel 7 gir en oversikt over gjeldende rett. Reglene som omtales i kapittel 8 er midlertidige endringer i prosessregelverket etter utbruddet av covid-19. Selv om disse reglene er midlertidige, er de relevante for vurderinger av hvordan regelverket om dokumentinnsyn for allmennheten i straffesaker bør utformes.

1.4.4 Del IV Lovteknikk, lovuttrykk og lovdesign

Del IV inneholder tre kapitler med lovtekniske vurderinger for regulering av retten til innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens aktører. Hvert kapittel er avsluttet med en oppsummering av forslag til lovendringer som er behandlet i kapitlet.

I kapittel 9 drøftes valg mellom enhetlige og flersporete regelverk og ulike former for rettighetsregulering. Her drøftes også rollen for en regel om merinnsyn i et regelverk for innsyn.

I kapittel 10 drøftes lovuttrykk for hva og hvem regelverket skal gjelde. Her drøftes det hvilke betegnelser som er tjenlige for å betegne innsynsrettens gjenstand, hvilke ulike personkretser regelverket må omfatte og behovet for å sondre mellom ulike personkretser i loven.

I kapittel 11 drøftes det hvordan regler om rett til innsyn for allmennheten kan utformes slik at prinsipper for personvern blir ivaretatt.

1.4.5 Del V Innsyn i sakens dokumenter

Del V består av fire kapitler. I disse kapitlene blir det foretatt en kasuistisk gjennomgang av ulike dokumenttyper som det kan gis innsyn i. Hvert kapittel er avsluttet med en oppsummering av forslag til lovendringer som er behandlet i kapitlet.

Kapittel 12 drøfter spørsmål om dokumentinnsyn for allmennheten i materiale hos politi- og påtalemyndighet som avsluttes uten behandling i domstolene. Her vurderes innsyn i anmeldelser, vedtak om forenklet forelegg, henleggelse, påtaleunnlatelse, overføring til konfliktråd og ordinært forelegg.

Kapittel 13–15 behandler spørsmål om dokumentinnsyn i straffesaker som behandles i domstolene. I kapittel 13 vurderes rett til innsyn i avgjørelser og dokumenter som ikke behandles særskilt i kapittel 14 og 15. Spørsmål om rett til innsyn i dokumentbevis som blir fremlagt for retten blir drøftet i kapittel 14. Spørsmålet om regulering av retten til innsyn i realitetsavgjørelser (dommer) og i rettens protokoller blir drøftet i kapittel 15.

1.4.6 Del VI Saksbehandling, gjennomføring mv.

Del VI består av fire kapitler. Med unntak av kapittel 19 er alle kapitlene avsluttet med en oppsummering av forslag til lovendringer som er behandlet i kapitlene.

Kapittel 16 behandler spørsmål om saksbehandling og klageadgang. Her vurderes spørsmål om krav til identifikasjon av gjenstanden for innsyn, frist for saksbehandling av innsynskrav, krav til begrunnelse av avslag, klagerett og klageinstans.

Kapittel 17 behandler spørsmål om hvordan innsyn skal gis. Her vurderes løsninger med selvbetjening, utlevering av kopi, utlån, gjennomsyn etter individuelt vedtak og kontrollert gjennomsyn.

Kapittel 18 drøfter forholdet mellom innsynsrett og referatrett. Her vurderes begrensninger av rett til referat i innhold, teknologisk form og tid for opplysninger det er gitt innsyn i.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er vurdert i kapittel 19.

1.4.7 Del VII Lovforlag med merknader

Del VII består av kapittel 20. Dette kapitlet inneholder forslag med merknader til nytt *kapittel 4 a* i straffeprosessloven samt forslag med merknader til noen andre endringer i straffeprosessloven, endringer i domstolloven, påtaleinstruksen og politiregisterforskriften. Kapitlet inneholder også skisse til ny forskrift om offentlighet i rettspleien. Det er gitt noen summariske merknader til denne.

2 Mandat, utreders bakgrunn og arbeidsprosess

2.1 Mandat

Utredningen er utført på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet som den 25. februar 2020 oversendte følgende mandat på e-post:

«MANDAT FOR UTREDNING OM ALLMENNHETENS INNSYN I STRAFFES AKER MV.

1. Bakgrunn
Regelverket om allmennhetens rett til innsyn i straffesaker er i dag fragmentert og vanskelig tilgjengelig. De mest sentrale bestemmelsene er spredt i straffeprosessloven, påtaleinstruksen, forskrift om offentlighet i rettspleien, politiregisterloven og politiregisterforskriften.

Pressen har gjentatte ganger etterlyst en utredning av allmennhetens rett til å gjøre seg kjent med materiale i straffesaker. Pressen har særlig vært opptatt av at dagens regler er vanskelig tilgjengelig, at de er gjenstand for varierende praksis og at de ikke gir pressen tilstrekkelig tilgang til opplysninger i straffesaker. Pressen har også fremhevet at regelverket ikke reflekterer den praksisskapte rettsutviklingen på området.

Straffeprosessutvalget avga sin utredning NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov 3. november 2016. Allmenhetens rett til innsyn drøftes i utredningen punkt 12.4.4. Utvalget peker på at tungtveiende samfunnsmessige hensyn, og da særlig pressens behov for å kunne kontrollere rettspleien, taler for at terskelen for å gi innsyn i straffesaksmateriale senkes noe, så fremt det ikke skader behandlingen av saken (utredningen side 251).

I utredningen reiser Straffeprosessutvalget spørsmål om det kan være grunn til å gi allmennheten ytterligere tilgang til materiale enn det som følger av gjeldende rett og utvalgets forslag (side 252). Utvalget fremholder i den forbindelse at spørsmålet om rett til innsyn i straffesaksopplysninger reiser viktige problemstillinger knyttet til personvern, ytrings- og informasjonsfrihet, pressens rolle mv. I lys av utvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger fant imidlertid utvalget at det ikke var mulig å foreta en inngående drøftelse av emnet, og uttalte at problemstillingen kunne fortjene en særskilt utredning. Under høringen tok flere høringsinstanser i likhet med utvalget til orde for en bredere utredning av allmennhetens innsyn generelt, og pressens innsyn spesielt.

Visse spørsmål knyttet til offentlighet i rettspleien er tidligere drøftet i Tron L. Sundets enpersonsutredning «Ny domstollov», som ble overlevert 31. oktober 2014.

2. Nærmere om oppdraget
På et overordnet nivå skal utredningen belyse temaet innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens aktører. Utreder skal identifisere de særskilte problemstillingene innsynsreglene reiser, vurdere om det er behov for regelendringer, samt komme med konkrete forslag til eventuelle endringer.

Utreder skal blant annet se nærmere på hvordan de aktuelle reglene om innsyn kan gjøres enklere og mer tilgjengelig. Herunder bør utreder søke å tydeliggjøre de rettslige rammene for allmenhetens innsyn og i den forbindelse vurdere om reglene bør samles slik Straffeprosessutvalget har foreslått. Utreder bør ta stilling til hvor reglene hører naturlig hjemme.

Videre skal utreder vurdere om det er grunn til å gi allmennheten mer omfattende innsyn i straffesaker enn det som følger av gjeldende rett og Straffeprosessutvalgets forslag. Herunder skal rekkevidden av allmennhetens innsyn i lyd- og bildeopptak fra rettsmøter vurderes. Utreder bør ta stilling til om prinsippet om offentlighet skal gjelde som et utgangspunkt, på tilsvarende måte som i forvaltningen, jf. offentleglova § 3. I forlengelsen av dette bør utreder vurdere om innsynsreglene bør formuleres som rettighetsbestemmelser eller angi en skjønnsmessig adgang til å gi innsyn – eventuelt utformet

som en merinnsynsregel etter mønster fra forslaget til ny domstollov § 16-1 annet ledd.

Utreder bør videre vurdere hvordan innsyn skal gis. Det bør også utredes om det er behov for en lovfestet rett til klage på avslag på innsynsbegjæringer, og om det bør være en plikt å begrunne slike avslag.

Utreder skal også undersøke hvorvidt det er behov for egne regler for pressens innsyn i straffesaker, herunder om det er hensiktsmessig å løfte pressen inn i gruppen som har «rettslig interesse» etter straffeprosessloven § 28 første ledd. Spørsmålet skal drøftes i lys av pressens særlige kontrolloppgaver. Dersom utreder finner at det er behov for egne regler for pressen, bør det samtidig vurderes om det også finnes andre grupper som har et tilsvarende behov for innsyn. Utreder bør også avgrense begrepet «presse» på en hensiktsmessig og praktiserbar måte.

Utreder bør også se nærmere på forholdet mellom reglene om allmennhetens innsyn og reglene om offentlighet i domstolloven, herunder vurdere om dagens regulering av forholdet mellom allmennhetens innsynsrett og referatrett er hensiktsmessig. Utreder bør ta stilling til om det er behov for endringer i adgangen til å ta private opptak av rettsmøter, blant annet i lys av reglene om innsyn i rettens egne lyd- og bildeopptak. I tillegg skal utreder vurdere om den teknologiske utviklingen og sanntidsdekning av forhandlinger via sosiale medier og nettaviser, som gir vitner muligheten til å få med seg det som skjer i rettsmøtet før de selv skal forklare seg, tilsier endringer i reglene om adgang til å referere offentlig fra forhandlinger i rettsmøte.

Problemstillingene skal drøftes i lys av det grunnleggende straffeprosessuelle prinsippet om offentlighet, samt hensynet til allmennhetens kontroll med – og tillit til – strafferettspleien. Disse verdiene må veies opp mot hensynet til å beskytte nasjonal sikkerhet, politiets etterforskingsmetoder og de involverte partenes personvern. Videre må forslagene være i samsvar med de menneskerettslige krav som følger av blant annet Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen, herunder bør forholdet til EMK artikkel 6 og 10 vurderes. Utreder skal også – der det synes hensiktsmessig – se hen til hvordan problemstillinger knyttet til allmennhetens innsyn i straffesaker håndteres i andre jurisdiksjoner, særlig i de nordiske landene. Forslagene skal utarbeides på grunnlag av en overordnet målsetting om effektiv, rettssikker og tillitvekkende behandling av straffesaker. Utreder må ved utformingen av forslagene ta i betraktning den pågående digitaliseringen i domstolene og legge vekt på at innsynsreglene skal kunne anvendes i praksis.

3. Utredningsoppdraget for øvrig

Utredningen skal inneholde lovforslag med merknader i tråd med konklusjonene i vurderingen av behovet for lovendringer. Det skal så vidt mulig redegjøres for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslaget, og utreder skal i utformingen av lovforslaget balansere konsekvensene opp mot rettslige hensyn. Dersom det foretrukne forslaget vil innebære betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser, bør utreder på aktuelle punkter utforme alternativer med mindre vidtrekkende konsekvenser, samtidig som andre relevante hensyn søkes ivaretatt.

Utredningen skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen. Lovforslaget skal utarbeides i samsvar med retningslinjene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utredningen skal utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning av departementet.

Utrederen skal avgi sin utredning innen 31. desember 2020.»

Oversendelse av mandat var ved rådgiver Steinar Bore Træet i Lovavdelingen som også har vært utreders kontakt med oppdragsgiver i utredningsprosessen.

På grunn av uforutsette oppgaver knyttet til undervisning under pandemisituasjonen fikk utreder i e-post 5. november bekreftet adgang til utsatt frist for utlevering til 28. februar 2021.

2.2 Utreders bakgrunn

Arbeidet er en enpersonsutredning og anvendte metoder og perspektiver er som sådan begrenset. Utreder er utdannet medieviter (cand. philol.) og jurist (cand. jur.), har en ph.d.-grad i rettsvitenskap basert på avhandlingen *Offentlig rettergang. Publikums adgang til innsyn i og omtale av straffesaker* (Cappelen Akademisk, 2010) og har publisert en rekke vitenskapelige artikler av relevans for temaer utredningen skal behandle.

Utreder har tidligere erfaring med offentlige utredninger som medlem av Medieansvarsutvalget (2009–2011) og Domstolkommisjonen 2017–2020 som har resultert i NOU 2011: 12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*, NOU 2019: 17 *Domstolstruktur* og NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt. Domstolene i endring*. Utreder er også medlem av Ytringsfrihetskommisjonen (2020–2022).

Reglene om gjennomføring av innsyn for allmennheten skal behandles i utredningen. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at utreder fra 2020 har vært medlem av Lovdatas styre.

2.3 Arbeidsprosess

For å innhente kunnskap om erfaringer med dagens regelverk, har utreder vært i dialog med aktører med ulike perspektiver på innsynsreglene. Noen har også tatt kontakt for å formidle erfaringer på eget initiativ. På grunn av Covid-19-restriksjoner er de fleste digalogmøter blitt gjennomført digitalt, via internett-plattform eller på telefon. En del innspill er også motttatt eller innhentet ved e-post. Nedenfor følger en alfabetisk oversikt over alle dem som har bidratt til å opplyse arbeidet.

- Arnstad, Iwar, seniorrådgiver i Domstoladministrasjonen
- Berge, Karianne, dokumentarist for Indie Film
- Bårdsen, Arnfinn, Norges dommer i EMD og medlem av tvistelovutvalget
- Carlén, Tove, jurist i Journalistförbundet i Sverige
- Christophersen, Rune, journalist for Bergens Tidende (lunsjmøte med krimgruppen)
- Ergo, Thomas, journalist for Stavanger Aftenblad
- Grøstad, Anne, førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet
- Hanssen, Inge D., rettsreporter for Aftenposten
- Horn, Henrik, statsadvokat i ØKOKRIM
- Floberghagen, Elin, generalsekretær for Norsk Presseforbund
- Foss, Kristine, rådgiver for Norsk Presseforbund/sekretær for Ytringsfrihetskommisjonen
- Granly, Sindre, rådgiver for Norsk Presseforbund
- Holmboe, Morten, professor ved Politihøgskolen
- Ighoubah, Farid, rettsreporter for Nettavisen
- Johannessen, Berit, statsadvokat ved Riksadvokatembetet
- Kalbakk, Per-Arne, etikkredaktør for NRK
- Kiørbo, Johanne, specialkonsulent i Domstolsstyrelsen i Danmark
- Kjelby, Gert Johan, professor ved Universitetet i Bergen og tidligere statsadvokat
- Liden, Sidsel Aarsnes, senior kommunikasjonsrådgiver i Politidirektoratet
- Njaastad, Olav, dokumentarist for NRK/Indie Film
- Nyrud, Ina Lindahl, rådgiver i Norsk Journalistlag
- Ramm, Irene, kommunikasjonssjef ved Oslo tingrett
- Robberstad, Leiv, tidl. tingrettsdommer Oslo tingrett
- Rønneberg, Olav, rettsreporter for NRK

- Schei, Tore, tidl. justitiarius for Høyesterett og leder for tvistelovutvalget
- Schougaard, Anders, Domstolsstyrelsen
- Schultz, Mårten, professor ved Stockholms Universitet
- Skarpaas, Mie, kommunikasjonsrådgiver ved Riksadvokatembetet
- Skorstad, Jørgen, avdelingsdirektør i Datatilsynet
- Stokland, Ane, advokat for NRK
- Storm, Anne-Hilde, advokat for NRK
- Sulland, Frode (lunsjmøte med advokatkontoret)
- Waage, Fredrik, professor ved Syddansk Universitet
- Wiberg, Annika Rojas, chefsrådman ved Jönköpings tingsrätt/Domstolverket
- Ola Österling, pressekreterare/kommissarie ved polisen region Stockholm
- Aasen, Olav Berg, IKT-direktør i Domstoladministrasjonen

Det har vært gjennomført noe utadrettet arbeid som del av prosjektet. Sammen med professor og tidligere statsadvokat Gert Johan Kjelby har utreder hatt en undervisnings-samling for journalister i Bergens Tidende (2. juni 2020) om reglene for innsyn i straffesaker. Den 21. oktober 2020 holdt utreder dessuten innlegg for allmennheten om reglene i en «Akademisk lunsj» på Bergen Offentlige Bibliotek. Innlegget er gjort tilgjengelig som podcast #249: Akademisk lunsj om offentlig innsyn i straffesaker på soundcloud.com.

I perioden juni–desember 2020 bisto stud. jur. Vilde Sandene Vrålid utredningen i stilling som vitenskapelig assistent. Hun har utredet enkeltspørsmål, lest korrektur, kontrollert kilder og ført litteraturliste. Stud. jur. Malin Skogstad Aaen har bistått med språkvask, korrektur, kildekontroll og sluttført litteraturlisten i 2021.

2.4 Forbehold og avgrensinger

I utredningen er det fokusert på å belyse regelverket og mulige regelendringer som gjelder allmennhetens innsyn i straffesaker. Andre offentlige myndigheter enn dem som inngår i straffesakskjeden kan også ha en saklig grunn til å be om innsyn. Utkastet til regulering åpner for at offentlige myndigheter kan fremme krav om innsyn. Det tas her forbehold om at informasjonsdeling innenfor offentlig sektor kan reise særlige rettslige og teknologiske spørsmål som ikke er nærmere drøftet i utredningen.

Lov om nasjonal sikkerhet 1. juni 2018 nr. 24 gir blant annet regler om skjermingsverdig informasjon, om sikkerhetsgradering og setter rammer for bruk av slik informasjon. Reglene gjelder med visse særregler for sikkerhets-klarering etter domstolloven og straffe-prosessloven, jf. sikkerhetsloven § 1-4 tredje ledd. Disse reglene er ikke behandlet i utredningen.

3 Behov for regelendring

3.1 Regler for vår tid

Oppdraget om å utrede allmennhetens adgang til innsyn i straffesaker må ses i lys av at regelverket for innsyn for andre enn sakens aktører ikke har vært vesentlig endret på 20 år. Siden den tid er dokumenthåndteringen i straffesakskjeden blitt digital. Som det fremgår av mandatet, er regelverket uoversiktlig og det reflekterer verken rettsutviklingen eller teknologiutviklingen som har funnet sted.

Mange av spørsmålene som det er bedt om å få utredet dreier seg om behovet for lovteknisk forbedring og oppdatering. Det bør bli lettere for allmennheten å finne ut hva som er gjeldende rett, og regelverket bør reflektere de faktiske mulighetene til å gi og gjengi informasjon. Det redegjøres nærmere for ulike lovtekniske begrunnelser for endringer i punkt 3.2 nedenfor. Disse begrunnelsene for endring er ikke kontroversielle. Synet på hva som vil være de beste lovtekniske løsningene for de ulike situasjonene som bør være regulert kan nok likevel variere.

Noen av spørsmålene som det er bedt om å få utredet dreier seg om behov for å endre innsynsrettens innhold og omfang. Innenfor konstitusjonelle og menneskerettslige rammer handler disse problemstillingene om rettspolitiske valg og verdiprioriteringer som det kan være vanskelig å enes om. Nedenfor i punkt 3.3 redegjøres det for sentrale utviklingstrekk som kan begrunne behov for å endre innsynsreglenes omfang. Hvor langt disse utviklingstrekkene kan begrunne et behov for å utvide eller innskrenke omfanget av innsynsretten, må avgjøres ved demokratiske prosesser. Målet med denne utredningen er å gi et godt beslutningsgrunnlag for de valgene som må tas. Dette kapitlet gir en samlet oversikt over de sentrale argumentene som taler for endring.

3.2 Lovtekniske begrunnelser for endring

3.2.1 Forenkling

I mandatet for utredningen er det vist til at dagens regelverk er fragmentert og vanskelig tilgjengelig. Dette handler dels om at reglene om allmennhetens adgang til innsyn i dokumenter i straffesaker er spredt i ulike lover og forskrifter og dels om at det kan være vanskelig å lese reglenes innhold ut av lovbestemmelsene som fins. Behovet for å forenkle reglene om innsyn i straffesaksdokumenter er det enighet om. Dette behovet gjelder ikke bare reglene om innsyn for enhver. I NOU 2016: 24 kapittel 12 har Straffeprosessutvalget foreslått å samle reglene om innsyn i straffesaker for parter, andre aktører i saken og allmennheten i et eget kapittel i loven for å gjøre regelverket mer oversiktlig og tilgjengelig. Både representanter for domstolene og pressen har tidligere fremmet andre forslag om forenkling og tilgjengeliggjøring av regelverket. Tidligere utredninger av hvordan reglene kan forenkles og gjøres mer tilgjengelige er nærmere omtalt i kapittel 4.

3.2.2 Klarere rammer for skjønnsutøvelse

Pressen har påpekt at praksis for å gi innsyn i dokumenter i straffesaker kan variere fra politidistrikt til politidistrikt og fra domstol til domstol. Varierende praksis er løftet frem som en problemstilling i mandatet for denne utredningen. Slike variasjoner er uheldig både fordi den fører til forskjellsbehandling og fordi det er lite forutsigbart om innsyn er mulig. De erfarte forskjellene med mulighetene til å få innsyn i straffesaksdokumenter er et resultat av at det er få rettsregler som gir allmennheten rettskrav på innsyn. Terskelen for å gi andre enn sakens aktører innsyn etter skjønnsmessige regler er også høy. Eksempelvis åpner politiregisterforskriften § 27-2 tredje

ledd for innsyn i straffesaksdokumenter i avsluttet straffesak til andre enn sakens aktører, men «bare» til personer med «saklig grunn». Innsyn til personer med saklig grunn skal dessuten «normalt bare» gjennomføres ved kontrollert gjennomsyn. Presse-informanter gir uttrykk for at høyere påtale-myndighet oftere innvilger begjæringer om innsyn enn politidistriktene. Disse erfaringene kan tyde på at påtalejurister nederst i påtale-hierarkiet vurderer risikoen for å gjøre en feilvurdering ved å gi innsyn som høy.

3.2.3 Innholdsmessig oppdatering

Pressen har som mandatet nevner påpekt at prosessregelverket ikke reflekterer praksis-skapt utvikling på området. Høyesterett har truffet to rettsavgjørelser som viser at EMK artikkel 10 kan pålegge myndighetene *plikt* til å gi innsyn i situasjoner der prosessregel-verket ellers åpner for innsyn, men ikke gir krav på innsyn. I Rt. 2013 s. 374 gjorde NRK krav på innsyn i lydbåndopptak fra hovedfor-handlingen i straffesaken mot Arne Treholt i 1985. Høyesterett ga NRK medhold i at avslag var et inngrep i EMK artikkel 10 nr. 1. I Rt. 2015 s. 1467 fikk NRK krav på å få utlevert opptak fra overvåkningskameraer i en henlagt straffesak som gjaldt en pågripelse på Oslo legevakt der den pågrepne døde. I en tredje sak har VG gjort krav på innsyn i sentrale dokumenter fra en henlagt straffesak om grov uforstand i tjenesten og underslag av våpen rettet mot tidligere leder for Spesial-enheten for politisaker. Saken ble behandlet av Høyesterett 9. februar, men dom er ikke avsagt før denne utredningen ble levert.[1] Rettsutviklingen innebærer at myndighetene kan ha plikt til å gi merinnsyn i straffesaks-dokumenter, men det er uklart når dette er tilfelle. Uklarheter med hensyn til hvor langt EMK artikkel 10 nr. 1 kan rekke som selv-stendig rettsgrunnlag for krav på innsyn, kan virke prosessdrivende.

3.2.4 Teknologisk oppdatering

Reguleringen av retten til innsyn i straffesaks-dokumenter for allmennheten bærer preg av å være utformet for en førdigital tid. Det reflek-teres både i bestemmelsene som er gitt og i bestemmelser som mangler. Fotoforbudet under forhandlingene i straffesaker gitt i domstolloven § 131a gjelder for eksempel bare «fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn». Bestemmelsen ble gitt i 1981 da strømming på internett ikke var et alternativ. Dette alternativet omfattes dermed ikke av ordlyden. Også reglene om gjennom-føring av innsyn er basert på en førdigital tid. Hovedregelen i straffeprosessloven § 28 er at retten til innsyn gjennomføres ved «utskrift». Regelverket åpner ellers også for «utlån» av dokumenter. Utveksling av papirdokumenter er ikke den praktiske hovedregelen i dag. Det vanlige er at dokumenter blir utlevert i digital kopi. Da fremstår også «utlån» av dokumenter som lite praktisk.

Sanntidsdekning av forhandlinger i straffe-saker via sosiale nettverk og nettaviser er ikke regulert. Simultant rettsreferat var heller ikke mulig da reglene ble gitt. Uten regulering kan det være vanskelig å oppfylle regelen i straffe-prosessloven § 129 som sier at vitner skal avhøres enkeltvis og som regel ikke bør høre på forhandling i saken før de selv har forklart seg. I mandatet er det bedt om at behovet for regelendring for å kunne avverge slik informasjonsflyt under forhandlinger blir utredet.

3.3 Rettspolitiske begrunnelser for endring

3.3.1 Behov for mer åpenhet?

Mandatet for utredningen ber om at det utredes om det er grunn til å gi allmennheten mer omfattende innsyn enn det som følger av gjeldende rett og av Straffeprosessutvalgets forslag. Allmennhet og presse har få krav på dokumentinnsyn i straffesaker etter gjeldende

[1] Sak nr. 20-106562STR-HRET. Se beslutning om adgang til strømming i HR-2021-216-A.

rett. Med forslaget til ny bestemmelse om rett til innsyn for allmennheten i utkastet § 6-3 la utvalget opp til å senke terskelen for å gi pressen innsyn i straffesaksmateriale for å styrke kontrollfunksjonen av offentlighet.[2] Utvalget stilte også spørsmål ved om det var behov for å utvide innsynsrettens omfang ytterligere.[3]

Det er mange grunner til at det kan være behov for mer åpenhet om saksbehandlingen i straffesaker. Rettspolitiske argumenter trekker imidlertid ikke entydig mot et behov for utvidelse av omfanget av opplysninger. Det er også argumenter som kan tale for at opplysninger som i dag er tillatt offentliggjort for enhver blir mindre tilgjengelige for allmennheten. Det nye mediemangfoldet gir dessuten grunn til å stille spørsmål ved om pressens særretter til innsyn kan videreføres. I det følgende presenteres først argumenter som kan tale for mer åpenhet. Deretter presenteres argumenter som kan tale for å legge strengere restriksjoner på, eller andre rammer for, krav om dokumentinnsyn i straffesaker enn dem som gjelder i dag.

3.3.2 Politiet har fått utvidete fullmakter til skjult metodebruk

Et argument for at det er et behov for å gi allmennheten mer omfattende innsyn i straffesaksdokumenter enn det som i dag følger av gjeldende rett, er at etterforskning av straffesaker i større grad enn før foregår i det skjulte. Politi- og påtalemyndighet har i nyere tid fått en rekke lovhjemler som åpner for å innhente informasjon om mistenkte i hemmelighet. Skjult kameraovervåking, teknisk sporing, avlytting av samtaler, romavlytting og dataavlesning er nye tillatte virkemidler i verktøykassen for å bekjempe alvorlig kriminalitet. Elektroniske spor i form av innlegg på sosiale medier, registreringer i apper og logger fra søk på internett kan gi viktig informasjon om mistenktes handlinger på bestemte tidspunkter og kan være viktig for å oppfylle det strenge beviskravet i straffesaker. Det var for eksempel tilfellet i Oslo tingretts fellende dom mot ektefellen til tidligere justisminister Tor Mikkel Wara for angrep på demokratiet.[4] Den offentlige delen av saksbehandlingen i domstolene demonstrerte bruk av noen av de skjulte etterforskningsmetodene politiet kan ta i bruk. Bevisførselen om de spesielle sikkerhetstiltakene politiet hadde iverksatt for å trygge justisministerens bolig, ble ført for lukkede dører.

Åpenhet skal gi tillit til at offentlige myndigheter ikke misbruker makt. Det er få tjenestemenn som rår over større maktmidler enn dem som har ansvaret for etterforskning av alvorlige straffesaker. Med større adgang til mer inngripende metodebruk, kan det hevdes at større åpenhet om det som ikke krever hemmelighold, er blitt viktigere enn før. Kjennelser om bruk av åpne tvangsmidler som den siktede er underrettet om er eksempler på dokumenter som ofte ikke krever hemmelighold, men som verken presse eller allmennhet har krav på innsyn i. Dersom det blir gitt større rett til innsyn i dokumenttyper som ikke krever hemmelighold, blir det mulig å danne seg et bilde av hva som er egentlig er vanlig politiarbeid i etterforskning av straffesaker.

3.3.3 Offentlighet uten dokumentinnsyn er blitt krevende

Rettspleiens prioritering av møteoffentlighet fremfor dokumentoffentlighet var opprinnelig et ledd i å folkeliggjøre prosessen. Straffeprosessloven som ble vedtatt i 1887 (Juryloven) skulle gjøre rettergangen «helt muntlig» og dermed mer tilgjengelig for folk flest.[5] Ordningen stammer fra en tid der volumet av dokumentbevis som måtte leses opp i rettsmøter var mer beskjedent. Når store mengder av bevisføringen i dag kan bestå av dokumentbevis som må leses opp, kan det være nokså vanskelig for personer uten

[2] NOU 2016: 24 s. 251.
[3] NOU 2016: 24 s. 252.
[4] Dom 15. januar 2021 i saksnr. 20-020518MED-OTIR/04.
[5] Se Indstilling fra Jurykommissionen indeholdende Udkast til Lov om Rettergangsmaaden i Strafsager (1885) Bilag III del V s. 487–488.

tilgang til dokumentene å få tak i innholdet av det som blir sagt. Det krever både årvåkenhet, konsentrasjon og utholdenhet. I flere tidligere utredninger som det blir redegjort for i neste kapittel, er det av den grunn argumentert for å øke kvaliteten i rettsreportasjene ved å gi pressen adgang til innsyn i dokumenter som har vært opplest i et offentlig rettsmøte.

3.3.4 Muntlighetsprinsippet er under press

Offentlighetsprinsippet i rettspleien skal sikre at ingen blir domfelt av grunner som holdes hemmelig. I straffesaker kan dommeren derfor bare ta i betraktning bevis som er ført muntlig under hovedforhandlingen som skal være offentlig.[6] Det kreves hjemmel i lov for å unnta opplysninger som kan tjene som avgjørelsesgrunnlag i saken fra offentlighet, jf. domstolloven § 124 første ledd.

I saker med store mengder dokumentbevis er muntlighetsprinsippet tidkrevende å gjennomføre. Kravet om høytlesning krever at alle er til stede sammen i lang tid. Med større fokus på effektivitet og prosessøkonomi har muntlighetsprinsippet kommet under press. For sivile saker ble det innført vesentlig større anledning til skriftlig saksbehandling i kombinasjon med utvidet rett til dokumentinnsyn for allmennheten ved ikrafttredelse av tvisteloven i 2008. Straffeprosessutvalget anbefalte ikke tilsvarende modifikasjoner av straffeprosessen, men åpnet for å «løsne noe» på kravene som gjelder om å lese opp skriftlige bevis.[7] Samme sted ble det argumentert for at det spesielt i større saker om økonomisk kriminalitet med en overveldende mengde av dokumentbevis, burde være adgang til å lempe noe på kravet om høytlesning i retten. Utvalget foreslo også å utvide adgangen til skriftlig behandling av ankesaken.[8] Etter Domstolkommisjonens oppfatning la Straffeprosesslovutvalget terskelen for høyt ved å kreve at skriftlig behandling av anker i straffesaker måtte skje med samtykke fra partene eller være «åpenbart hensiktsmessig». Kommisjonen mente det burde være nok at det var «klart hensiktsmessig» med skriftlig behandling.[9]

I den grad det lempes på kravet om muntlig opplesning slik at publikum ikke får innsyn i materiale dommeren kan bygge på, må også offentligheten gis tilgang til det skriftlige materialet som ikke er opplest. Begrensninger i møteoffentlighet må altså erstattes av mer dokumentoffentlighet.

3.3.5 Bruk av digitale tjenester er fremtiden

Domstolene har i flere år arbeidet for å realisere et digitalt rettsliv med papirløse rettsmøter.[10] Digitaliseringen har skutt fart etter utbruddet av covid-19. Prosesslovgivningen har under arbeidet med denne utredningen vært midlertidig endret. Det er blant annet åpnet for mer bruk av fjernmøteteknologi, for at det skal være mulig å gjennomføre rettsmøter i tråd med krav til smittevern.[11] Domstoladministrasjonen har også fått tilført økonomiske ressurser til å utruste domstolene til å kunne utføre digitale tjenester.

I straffesaker har det midlertidige regelverket åpnet for å gjennomføre møteoffentlighet for presse og publikum ved bruk av fjernmøteteknologi. Det kan i utgangspunktet anses som en positiv erfaring at Grunnlovens krav om møteoffentlighet for publikum om nødvendig kan løses på andre måter enn ved rett til fysisk tilstedeværelse. Som nærmere omtalt i kapittel 9 har imidlertid digital møteoffentlighet vist seg å være sårbar for teknisk svikt. Etterfølgende (dokument)innsyn har av den grunn tidvis vært benyttet for å kompensere for at fjerntilgangen til publikum

[6] Jf. straffeprosessloven § 305, jf. domstolloven § 124.
[7] NOU 2016: 24 s. 421.
[8] NOU 2016: 24 s. 452.
[9] NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt s. 336.
[10] Se nærmere om digital status og digital transformasjon av domstolene i NOU 2020:11 s. 249 flg.
[11] Ved midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. 26. mai 2020 nr. 47 som ble forlenget til å gjelde til 1. juli 2021 ved lov 6. november 2020 nr. 125.

har sviktet. En alminneliggjøring av fjernmøteoffentlighet kan tale for at hjemmelsgrunnlaget for å kunne gi publikum etterfølgende dokumentinnsyn bør utvides, i alle fall dersom fjernmøteteknologien svikter.

Som påpekt av Domstolkommisjonen i NOU 2020:11 (i kapittel 21) er det atskillig potensial til å utnytte moderne teknologi til å endre arbeidsprosesser i domstolene på sikt. En nettbasert straffeprosess for saksbehandling av rutinepregete saker der tiltalte samtykker til slik behandling og straffen ikke kan overstige bot, er ikke et utenkelig scenario.[12] Et av målene i statens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025 er at sektoren skal digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte.[13] I den grad digitale tjenester endrer og automatiserer dagens arbeidsprosesser i strafferettspleien, blir også behovet for en annen form for offentlighet enn møteoffentlighet større. Innenfor andre deler av offentlig sektor er rett til etterfølgende dokumentinnsyn det vanlige virkemiddelet for offentlig kontroll. Dette er også den aktuelle løsningen for å kunne kontrollere bruk av automatiserte prosesser til beslutningsstøtte i saksbehandlingen. Ved bruk av automatiserte beslutningsprosesser har forvaltningslovutvalget foreslått at dokumentasjon av systemets rettslige innhold skal være åpen for innsyn for enhver.[14] Dette forutsetter en rett til dokumentinnsyn.

3.3.6 Større krav på dokumentinnsyn i Sverige

Presseorganisasjonene peker ofte på rettstilstanden i Sverige som argument for å utvide retten til dokumentinnsyn i straffesaker i Norge. Straffeprosessutvalget pekte også på dette.[15]

Det er riktig at det er atskillig videre adgang for enhver til innsyn i straffesaksdokumenter i Sverige enn i Norge. Ikke noe land har lenger tradisjon for åpenhet enn Sverige der offentlighetsprinsippet kan forankres i Tryckfrihetsförordningen fra 1776, en av Sveriges fire grunnlover. Den omfattende tradisjonen for offentlighet i Sverige har imidlertid ført til at en rett til digital gjennomføring av innsyn har fremstått som mer betenkelig enn i mange andre land. I hovedbetenkningen fra *Öppna data-utredningen*, SOU 2020: 55 *Innovation genom information*, er det nylig fremsatt forslag om å pålegge myndighetene plikt til som hovedregel å utlevere elektronisk tilgjengelige dokumenter i elektronisk format til den som ber om det. Lovforslaget er fremsatt som ledd i å implementere EUs nye direktiv 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. Om lovforslaget blir gjennomført, er det ansett for å utløse et «paradigmeskifte» i svensk rett.[16]

Generelt er alle de nordiske landene ansett for å være foregangsland i Europa med hensyn til offentlighetslovgivning.[17] Tradisjonen for regulering av offentlighet i rettspleien er imidlertid vesensforskjellig i de vestnordiske og østnordiske landene. Dette skal bli nærmere utdypet i kapittel 6. Et skifte fra vest- til østnordisk modell vil kreve nokså omfattende systemendringer. Det komparative argumentet kan hevdes å ha begrenset bærekraft. Et regelverk som gir mer krav på omfattende innsyn gir ikke nødvendigvis en bedre eller riktigere løsning for det norske samfunnet. Ved politisamarbeid over landegrenser er det likevel flere fordeler med harmoniserte regelverk. Ved rettsbegjæring om bistand til etterforskning sendt til Sverige, vil for eksempel opplysninger som ikke er offentlige i Norge kunne være offentlige i Sverige.

[12] Se NOU 2020: 11 s. 253.
[13] Se s. 2 i strategidokumentet som er tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/.
[14] Se NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) s. 266.
[15] NOU 2016: 24 s. 250–251.
[16] Se SOU 2020: 55 s. 26.
[17] Se Europarådets Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, kommentar nr. 2 til fortalen.

I vurderingen av hvilke løsninger som er forenlige med internasjonale forpliktelser, og hvor langt offentlig innsyn i straffesaksmateriale kan forsvares, har en sammenlikning med både Sverige og Danmark betydelig interesse. I drøftelsen av innsynsrettens omfang vil det i denne utredningen bli foretatt løpende sammenlikninger med regelverket i disse landene.

3.3.7 Vernet om personopplysninger er styrket

Det er også utviklingstrekk som kan tale for mindre åpenhet enn dagens regelverk gir hjemmel for. Hovedargumentet for mindre åpenhet er at rettsvernet av personopplysninger er blitt styrket som følge av muligheten til å spre og lagre opplysninger digitalt. EUs generelle personvernforordning (GDPR) er innarbeidet i norsk rett ved personopplysningsloven 15. juni 2018 nr. 38.[18] Forordningen bygger på en forutsetning om at regler om offentlighet blir utformet i samsvar med kravene til vern av personopplysninger i forordningen.[19]

Utviklingen innenfor personvernregelverket gir grunn til å stille spørsmål ved om det er behov for å legge større restriksjoner på muligheten til å offentliggjøre personopplysninger som er direkte identifiserende for aktører i saken enn dem som følger av dagens regler. Forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 åpner for eksempel for at domstolene kan publisere rettsavgjørelser i straffesaker der siktelsen er allment kjent på åpne nettsider uten at siktede er avidentifisert i inntil tre måneder. Det er ingen domstol som benytter denne adgangen, og spørsmålet er om regelverket bør endres i samsvar med en mer restriktiv praksis.

3.3.8 «Alle» er publisister i sosiale nettsamfunn

Premissene for offentlig diskusjon om straffesaker har endret seg med fremveksten av sosiale nettsamfunn. Sett fra et demokratiperspektiv kan det betraktes som et gode at det er mulig å delta i en offentlig debatt uten redaktører som portvoktere. Muligheten til bred offentlig deltakelse på kryss og tvers i ulike nettsamfunn gir et potensial for kritikk, kontroll og kunnskap om myndighetsutøvelse som offentlighetsprinsippet har til formål å fremme.

Fra et personvernsynspunkt er det neppe noen tvil om at muligheten til å spre informasjon i sosiale nettverk har økt belastningen med å være tiltalt, fornærmet eller vitne i en offentlig straffesak. Regler om rett til dokumentinnsyn for enhver må da også utformes i lys av offentlige myndigheters ansvar for å ivareta personvernet til aktørene i saken i en moderne kontekst.

Med dagens medievirkelighet som utgangspunkt, og Den europeiske menneskerettsdomstolens anerkjennelse av såvel bloggere og andre brukere av sosiale medier som «watchdogs» i demokratiet,[20] kan det stilles spørsmål ved om begrunnelsene for dagens regler om særretter til innsyn for pressen egentlig er blitt svekket eller styrket. Synet på dette kan nok variere. Det kan være grunn til å være oppmerksom på at standpunktet til spørsmålet er av vesentlig betydning for hvilke behov den enkelte vil kunne se for endring i dagens regelverk.

Gitt at muligheten enhver har til å opptre som offentlig publisist blir ansett for å *svekke* begrunnelsen for å gi pressen en privilegert stilling til innsyn, er det flere særretter pressen har i dag som vanskelig kan videreføres. Det gjelder for eksempel muligheten til selvbetjent elektronisk innsyn i tiltalebeslutninger og rettsavgjørelser som ikke er avidentifisert. Som nærmere forklart i kapittel 11 vil det

[18] Europaparlamentet og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).

[19] Se fortalepunkt 154 til forordningen.

[20] Se storkammeravgjørelsene Delfi AS mot Estland, dom 16. juni 2015 (klagesak nr. 64569) avsnitt 133 og Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn, dom 8. november 2016 (klagesak nr. 18030) avsnitt 168.

være i strid med grunnleggende prinsipper for personvern å gi alle samme rett som pressen har til dette i dag.

Det kan også anføres argumenter til fordel for synspunktet om at dagens medievirkelighet gir *større* grunn til å gi pressen en privilegert rett til innsyn enn tidligere. Det kan for eksempel pekes på at pressen har et eget etisk ansvarssystem som sikrer ivaretakelse av personvernet til straffesaksaktører og har lang erfaring i å formidle opplysninger om straffesaker innenfor disse rammene. Det kan også pekes på at når personvernregelverket er til hinder for å gi allmennheten elektronisk tilgang til straffesaksdokumenter som ikke er avidentifisert, bør det utpekes én representant fra sivilsamfunnet som kan kontrollere om det skjer forskjellsbehandling i systemet. Det kan hevdes at pressen er den naturlige representanten for dette. Rent faktisk er pressen også hovedbruker av offentlighetsprinsippet i rettspleien.[21]

Gitt at muligheten enhver har til å opptre som offentlig publisist blir ansett for å styrke begrunnelsen for å gi pressen en privilegert stilling til innsyn, er spørsmålet om pressen bør gis større rett til innsyn enn i dag.

3.4 Oppsummering

Der kan anføres mange grunner til at regelverket om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens aktører bør endres.

Det er neppe noen uenighet om at det er behov for forenkling, klargjøring, innholdsmessig og teknologisk oppdatering av regelverket. Spørsmålet om mer bruk av skjulte etterforskningsmetoder i politiet, økt volum av dokumentbevis, modifikasjoner i muntlighetsprinsippet, utvikling av digitale tjenester og større adgang til dokumentinnsyn i nabolandet Sverige gjør det nødvendig å utvide innsynsrettens innhold, er mer diskutabelt. I alle vurderinger av behovet for å utvide adgangen til dokumentinnsyn må det foretas en avveining mot personvernhensynet. Fremveksten av et sterkere personvern er et utviklingstrekk som taler for å stille strengere krav til avidentifisering av personopplysninger i straffesaksdokumenter og dermed for mindre åpenhet.

Hva som er mest tjenlige regler for vårt rettssamfunn skal drøftes i større detalj videre i utredningen. Det gjelder også spørsmålet om pressen skal ha krav på en privilegert posisjon i reguleringen av retten til innsyn.

[21] Eksempelvis er nesten 2/3 av alle ukentlige henvendelser om innsyn i rettsavgjørelser hos Oslo tingrett fra pressen, se Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 24.

4 Tidligere utredninger

4.1 Innledning

Spørsmål om behov for endring av regelverket om innsyn i straffesaksdokumenter har vært stilt og utredet av enkeltpersoner og utvalg flere ganger de siste tiårene. Det er flere grunner til å starte denne utredningen med å se på hvilke endringsforslag som har vært fremsatt før, og hvilke refleksjoner som har vært knyttet til de tidligere forslagene. For det første kan en gjennomgang av tidligere utredninger bidra til å tydeliggjøre problemene med dagens regulering. For det andre kan refleksjoner knyttet til tidligere endringsinitiativ belyse utfordringer med å endre på regelverket. Og for det tredje utgjør tidligere utredninger en ressursbank for konkrete endringsforslag som bør tas i betraktning i denne utredningen.

I det følgende gis det en oversikt over utredninger fra faglige ressurspersoner og utvalg som har vurdert og foreslått endringer i reglene om allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter i senere tid. Utredninger av politiets og påtalemyndighetens skjønnsmessige adgang til å fravike den tjenestemessig taushetsplikten er ikke tatt med i fremstillingen fordi disse enten ikke vurderer noen *rett* til innsyn,[22] eller vurderer registerinnsyn mer generelt.[23] Det naturlige startstedet for gjennomgangen er kildebeskyttelsesutvalgets utredning i NOU 1988: 2 *Kildevern og offentlighet i rettspleien*. Utredningen har vært avgjørende for de seneste endringene som er foretatt i reglene om allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter.

4.2 Reformforslag

4.2.1 Kildebeskyttelsesutvalget (1988)

Kildebeskyttelsesutvalget hadde blant annet som oppgave å styrke massemedias stilling i rettspleien etter at den någjeldende straffeprosessloven trådte i kraft i 1986.[24] Da utvalget ble oppnevnt, var det et rundskriv fra Justisdepartementet som tjente som hjemmel for en rett for pressen til innsyn i rettsavgjørelser.[25] I påtaleinstruksen § 22-7 var det dessuten hjemlet en rett for pressen til kopi av tiltalebeslutninger. Retten til dokumentinnsyn i sivile saker var videre enn i straffesaker, ved at loven ga adgang for enhver til innsyn i rettsboken i saker som fulgte prosessreglene for tvistemål.

Kildebeskyttelsesutvalget foreslo å lovfeste pressens rett til innsyn i dom i avsluttet straffesak, med unntak for avgjørelser der det var nedlagt forbud mot offentlig gjengivelse. Når det gjaldt verserende straffesaker, foreslo utvalgets flertall at pressen ikke bare skulle ha krav på kopi av tiltalebeslutningen, men også som hovedregel rett til kopi av siktelsen i de saker der det var avsagt kjennelse om varetekt-fengsling. I sivile saker foreslo utvalget at representanter for massemediene ikke bare skulle ha rett til innsyn i rettsboken, men også til de dokumenter som ble dokumentert under de åpne rettsforhandlingene.

I høringsrunden advarte Riksadvokaten mot en ordning der massemedia fikk rett til kopi av siktelsen i fengslingssaker. Det ble også reist innvendinger mot å utvide retten til innsyn i dokumenter i sivile saker. Av hensyn til rettssikkerhet og personvern var det mange av forslagene fra kildebeskyttelsesutvalget som ikke ble fremmet. Forslaget om å lovfeste en rett til innsyn i dom i avsluttet straffesak,

[22] Se for eksempel Riksadvokatens rapport nr. 1 (2000) «Statsadvokatene og mediene» og Innstillingen fra fellesutvalget nedsatt av Advokatforeningen og Riksadvokaten om «Politiets og forsvarernes forhold til mediene under etterforskning av straffesaker» (2001).

[23] Slik som for eksempel politiregisterutvalget NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern s. 265.

[24] Se mandatets punkt 2, gjengitt i NOU 1988: 2 s. 5.

[25] Rundskriv 2. juni 1981 (G-134/81).

så langt det ikke var nedlagt forbud mot offentlig gjengivelse, var ett av de få forslagene som styrket retten til dokumentinnsyn som fikk støtte. Retten ble gitt til «enhver», og ikke bare til pressen. Av personvernhensyn ble innsyn fra enhver underlagt en tidsbegrensing på 5 år. Det ble også gitt uttrykkelig hjemmel for å nekte innsyn «av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat» eller dersom det var grunn til å frykte av avgjørelsen ville bli nyttet «på urettmessig vis».

Forslaget til et nytt ledd i straffeprosessloven § 28 med tidsbegrenset rett til innsyn for enhver i dom i avsluttet straffesak ble vedtatt og satt i kraft i 2001. En forskrift om offentlighet i rettspleien utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet ble ikraftsatt samtidig.[26] I forskriften ble det gitt mer detaljerte regler om domstolenes plikt til å opplyse om berammede rettsmøter og om pressens rett til innsyn i tiltalebeslutninger (§ 7). Det ble også gitt hjemmel for krav fra enhver på utskrift av «kjennelser som avgjør anker og kjennelser om habilitet, avvisning, gjenåpning, erstatning i anledning forfølgning og heving» (§ 8) samt gitt nærmere regler om gjennomføring av retten til innsyn.

Gjennomføring av retten til innsyn ble regulert slik at domstolene for det første fikk en plikt til å ha fysiske pressemapper der avgjørelser er tilgjengelige i minimum fire uker og maksimalt fire måneder (§ 10). I forskriften ble retten til dokumentinnsyn også søkt tilpasset en mer digital tid. Forskriften etablerte hjemmel for å gi pressen innsyn i rettsavgjørelser på lukkede nettsider og for allmennheten på åpne nettsider (§ 11). Forskriften stilte også krav om at avgjørelser som ikke var anonymisert måtte fjernes fra åpne og lukkede nettsider innen tre måneder. Departementet ga retningslinjer for tolkning av forskriften gjennom rundskrivet «Offentlighet i rettspleien», G-22/2001. Det ble foretatt noen justeringer i forskriften om offentlighet i rettspleien i forbindelse med ikrafttredelse av ny tvistelov, men innholdet i reglene om innsynsrettens innhold og gjennomføringen av innsyn står uendret. Det er reglene fra 2001, om fysisk pressemappe og tidsbegrensningene for publisering av rettsavgjørelser på åpne og lukkede nettsider, som er gjeldende rett i dag.

4.2.2 Hanssens komparative studie (2006)

I 2006 foretok rettsreporter Inge D. Hanssen en komparativ studie av åpenhet i domstolene i Finland, Sverige, Danmark og Norge. Rapporten «Åpenhet i domstolene. En sammenligning av rettspraksis i straffesaker i Finland, Sverige, Danmark og Norge» ble utarbeidet på grunnlag av et stipend fra Aftenposten. Hanssen undersøkte muligheten for allmennheten til å få innsyn fra tiltale tas ut til dom ble avsagt i en straffesak. Representanter fra riksadvokatembetene og rettsreportere i samtlige av de fire undersøkte nordiske landene var informanter til studien.

Hanssen konkluderte med at det var store ulikheter i muligheten for innsyn i straffesaker i de ulike landene. Norge plasserte seg mellom Sverige og Finland (mest åpen) og Danmark (mest lukket). Det som særkjente ordningene i Sverige og Finland var at bevismaterialet som hovedregel var offentlig når hovedforhandlingen startet, i Sverige allerede fra det tidspunktet tiltalen var tatt ut.

Det ble pekt på som en svakhet ved det norske systemet at de skjønnsmessige reglene om innsyn ga ulik praksis fra statsadvokatembete til statsadvokatembete og innad i embetene. Skjønnsrommet til den som skal utøve reglene om offentlighet syntes også å resultere i en dominerende negativ holdning: «Det er tryggest for aktor å avvise en forespørsel om innsyn. Da gjør man i alle fall ikke noe galt».[27]

Rapporten munnet ut i anbefalinger om at Riksadvokaten burde gi mer detaljerte retningslinjer for innsyn for å avhjelpe problemet med forskjellsbehandling fra rettssal til rettssal. Det ble videre anbefalt å åpne for å gi pressen adgang til innsyn i

[26] Forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien.

[27] Hanssen-rapporten s. 15.

dokumentbevis som har blitt opplest i et offentlig rettsmøte. Endelig ble det pekt på at muligheten for å etablere tilsvarende dokumentoffentlighet om bevismaterialet i saken som i Sverige og Finland burde utredes nærmere.

4.2.3 Robberstad-utredningen (2007)

Spørsmålet om utvidelse av allmennhetens rett til innsyn i rettsdokumenter ble også reist i prosjektet «Offentlighet i rettspleien», gjennomført av daværende tingrettsdommer Leiv Robberstad, i en studiepermisjon i 2007. Robberstad hadde tidligere arbeidsbakgrunn fra Norsk Journalistlag og var også medlem av kildebeskyttelsesutvalget. Prosjektet munnet ut i notatet «Noen forslag til endringer av reglene om offentlighet i domstolene» som er tilgjengelig i Domstoladministrasjonens Rapportserie.[28] Robberstad sammenfattet selv sine funn slik på s. 4:

> «Jeg tror at en bare i begrenset grad bør forenkle regelverket gjennom å endre det materielle innholdet i lovbestemmelsene. Jeg foreslår en del endringer som tar sikte på å klargjøre reglene, blant annet å utvide retten til kjæremål. Jeg drøfter også andre forslag som i praksis kan medføre at reglene blir lettere å håndtere både for mediene og domstolene. Dersom unntakene fra offentlighetsprinsippet blir færre og klarere, vil regelverket bli enklere å forstå og anvende».

I rapporten argumenterte Robberstad blant annet for å lovfeste en plikt til å vurdere mer-offentlighet i straffesaker. For å forenkle regelverket om dokumentinnsyn, ble det videre foreslått en fellesbestemmelse om rett til innsyn i rettsavgjørelser for straffesaker og sivile saker i domstolloven.[29] Det ble også pekt på at skillet mellom rett til innsyn og utskrift var kunstig i en digital tid. Regelen om at pressen hadde rett til innsyn i tiltalebeslutningen hos domstolen, men var henvist til å kreve utskrift fra påtalemyndigheten, burde derfor endres. Tilsvarende måtte en rett til innsyn i rettsavgjørelser ved domstolen også gi rett til elektronisk oversendelse. Robberstad argumenterte videre for at en nasjonal elektronisk pressemappe for domstolene burde kunne erstatte de fysiske pressemappene med rettsavgjørelser som den enkelte domstol var forpliktet til å ha.

Når det gjaldt innsyn i dokumenter forut for hovedforhandlingen, argumenterte Robberstad for at siktelser i tilståelsessaker normalt burde være offentlige. I disse sakene blir det ikke utferdiget noen tiltalebeslutning og grunnlaget for rettens behandling ville ellers ikke være kjent før det forelå dom i saken. Robberstad argumenterte også for at bevisoppgaver burde være tilgjengelige for pressen slik at det ble mulig å forberede og planlegge dekning av saken.

Robberstad gikk videre inn for utvidet rett til dokumentinnsyn under hovedforhandling, og lot seg her inspirere av regelen som nylig var vedtatt i tvisteloven: Enhver burde som hovedregel ha rett til innsyn i dokumenter som var blitt dokumentert i et offentlig rettsmøte. I rapporten ble det likevel tatt forbehold om at pressen i straffesaker bør være forpliktet til å levere slike dokumenter tilbake.

Robberstad gikk også inn for å fjerne femårsregelen for rett til utskrift av rettsavgjørelser for journalister, og for å fjerne femårsregelen for det absolutte kravet på innsyn i slutninger i dommer og realitetskjennelser for alle. Noe klart standpunkt til om pressen også burde ha rett til innsyn i fengslingskjennelser ble ikke tatt. Det ble uttalt at ingen burde ha krav på innsyn i slutningen i kjennelser truffet i medhold av straffeprosessloven § 100 a, som gjelder bruk av skjulte etterforskningsmetoder.

Robberstad drøftet også den svenske ordningen der bevismaterialet i straffesaker som hovedregel blir offentlig når tiltalebeslutningen blir oversendt til domstolen. Det ble påpekt at den umiddelbare innvendingen mot et slikt system i norsk rett er at dommeren normalt ikke får dette materialet i hende, men

[28] DAs Rapportserie 1/2008.

[29] Se Robberstad-utredningen s. 14.

bare kan be om utlån. Fra en juridisk synsvinkel så Robberstad «ikke vesentlige problemer med å innføre 'svenske regler'»,[30] men han anså dette for å kreve et politisk initiativ om regelendring. Robberstad fremmet av den grunn ikke selv noe konkret forslag til lovregulering etter svensk mønster.

4.2.4 Brathole-rapporten (2010)

Domstoladministrasjonen satte i 2009 ned en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å komme med forslag til å forenkle og modernisere reglene om offentlighet i rettspleien. Revisjonsprosjektet var Domstoladministrasjonens initiativ, men ble utført «i forståelse med Justisdepartementet».[31] Arbeidsgruppen ble ledet av lagdommer Dag Brathole og var sammensatt av aktører med ulike roller som fast ansatte i domstolsystemet. Arbeidsgruppen leverte sluttrapporten «Delrevisjon av regelen om offentlighet i rettspleien» i 2010. Rapporten inneholdt en rekke konkrete forslag som skulle bidra til å gjøre regelverket enklere å forstå og praktisere.[32] Forslagene er ikke blitt gjennomført.

I mandatet til arbeidsgruppen ble det vist til Robberstad-rapporten for å dokumentere endringsbehovet. Arbeidsgruppen sluttet seg til flere av Robberstads forslag til endringer, deriblant forslaget om å lovfeste prinsippet om meroffentlighet. Arbeidsgruppen foreslo inntatt en ny § 124 a i domstolloven, med følgende ordlyd:

> *«Dersom retten har adgang til å unnta et dokument fra offentlighet, skal retten likevel vurdere om innsyn eller utskrift bør gis».*

Spørsmål om å innføre en svensk modell for innsyn i bevismateriale i straffesaker ble ansett for å ligge utenfor arbeidsgruppens mandat.[33] Det ble likevel pekt på at det «kan anføres gode praktiske grunner til at pressen bør gis innsyn i bevis som framlegges for retten», men at dette burde utredes nærmere.[34]

Arbeidsgruppen fremmet videre flere forslag til endringer av forskrift om offentlighet i rettspleien. Av interesse for denne utredningen er både forslaget til legaldefinisjon av pressebegrepet i ny § 7 a og forslagene til revisjon av reglene om gjennomføring av innsyn for presse og allmennhet i §§ 10–11. På bakgrunn av en fellesuttalelse fra Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Redaktørforeningen foreslo arbeidsgruppen inntatt følgende definisjon av pressebegrepet i ny § 7 a:

> *«Begrepet 'presse' omfatter i denne forskriften alle som opptrer på vegne av massemedier som avis, ukeblad, fagblad, nettpublikasjoner, tv og radio, uten hensyn til medlemskap i presseforbund eller lignende, og som har forpliktet seg til å følge de pressefaglige og presseetiske normer. Frilansjournalister med journalistikk som hovedyrke og som leverer til medier som har forpliktet seg til å følge de pressefaglige og presseetiske normer, omfattes også av pressebegrepet».*

Den nye bestemmelsen skulle definere personkretsen med særretter til innsyn, blant annet til innsyn i dokumenter som ikke var anonymisert. Begrunnelsen for å særbehandle pressen var at innsyn var viktig for at pressen skulle kunne utøve sin kontrollfunksjon. Det ble også vist til at den etablerte praksisen med å gi pressen visse særretter når det gjaldt innsyn i rettsavgjørelser i svært liten grad var blitt misbrukt.[35]

Flere av arbeidsgruppens forslag til endring dreide seg om tilpasning til teknologisk utvikling, slik også Robberstad hadde argumentert for. Det ble foreslått å gjøre bruk av elektroniske pressesider obligatorisk og fysiske pressemapper til frivillig ordning. Arbeidsgruppen anbefalte elektroniske pressesider som hovedregel. Siden det ikke kunne utelukkes at lokale forhold kunne gjøre fysiske pressemapper hensiktsmessig, la arbeidsgruppen opp til at dette kunne være en

[30] Se Robberstad-utredningen s. 25.
[31] Se Brathole-rapporten s. 5.
[32] Se Brathole-rapporten s. 4.
[33] Se Brathole-rapporten s. 47–48.
[34] Se Brathole-rapporten s. 50.
[35] Se Brathole-rapporten s. 10.

frivillig ordning.[36] Det ble videre anbefalt at Domstoladministrasjonen fikk det administrative ansvaret for de lukkede nettsidene til pressen. Det ble foreslått at Domstolsadministrasjonen skulle behandle søknader om tilgang til pressesidene og ha kompetanse til å frata et presseorgan som misbrukte informasjon slik tilgang. Klageadgang ble foreslått lagt til «tingretten hvor Domstoladministrasjonen har sitt verneting», det vil si Sør-Trøndelag tingrett. Det ble dessuten foreslått å utvide innholdet på pressesidene slik at silingsbeslutninger, det vil si samtykke eller nektelse av å fremme anke, ble lagt ut sammen med uanonymiserte rettsavgjørelser, tiltalebeslutninger og siktelser i tilståelsessaker fra alle domstoler.

Av personvernhensyn foreslo arbeidsgruppen at tidsfristen for hvor lenge avgjørelsene skulle kunne være tilgjengelig på de elektroniske pressesidene burde begrenses fra tre til to måneder. Under henvisning til at avgjørelsene ikke ville være tilgjengelige for pressen i lenger enn to måneder, mente arbeidsgruppen at det var forsvarlig at avgjørelsene var åpne for personsøk.

Det ble fremmet forslag om å endre forskrift om offentlighet i rettspleien §§ 10–11 til slik ordlyd (endring i forhold til gjeldende rett er kursivert):

§ 10

Domstolene skal legge dommer og kjennelser på luikkede nettsider for pressen. Det samme gjelder tiltaler og siktelser i tilståelsessaker etter straffeprosessloven § 248 fra det tidspunkt saken er berammet. Beslutninger om samtykke eller nektelse av fremme av anke skal også legges på de elektroniske pressesidene.

Når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse, skal bare avgjørelsens slutning legges på pressesidene.

Pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse.

Rettsavgjørelser skal ligge på pressesidene i to måneder.

Plikten til å ha elektroniske pressesider gjelder ikke for forliksrådene.

Den enkelte domstol kan i tillegg til å legge avgjørelsene ut på pressesidene, ha en særskilt fysisk mappe over avgjørelser hvor pressen har rett til innsyn.

Domstoladministrasjonen behandler søknader om tilgang til pressesidene.

Domstoladministrasjonen kan frata et presseorgan tilgangen til pressesidene dersom presseorganet har misbrukt informasjon hentet fra de elektroniske pressesidene.

Klager etter sjuende og åttende ledd framsettes for tingretten hvor Domstoladministrasjonen har sitt verneting. Tingretten avgjør klagen ved kjennelse. Tingrettens kjennelse kan ikke påankes.

§ 11

Domstolene kan legge rettsavgjørelser på åpne nettsider for allmennheten, så langt det ikke foreligger forbud mot å gi utskrift eller forbud mot offentlig gjengivelse.

På åpne nettsider gjelder i tillegg følgende begrensninger:

a) I straffesaker hvor siktelsen ikke er allment kjent, skal rettsavgjørelsen anonymiseres så langt det er nødvendig for å hindre identifisering av siktede. Opplysninger som kan identifisere fornærmede, kan bare legges ut dersom dette finnes ubetenkelig
b) I sivile saker som gjelder forhold av særlig sensitiv karakter, kan rettsavgjørelsen bare legges ut i anonymisert form

Uanonymiserte avgjørelser skal slettes fra nettsidene innen tre måneder. Unntak kan gjøres i sivile saker som ikke berører forhold av særlig sensitiv karakter.

[36] Se Brathole-rapporten s. 11.

Forslagene er ikke fulgt opp på regelnivå, men det har skjedd visse tilpasninger i praksis som er i tråd med forslagene, for eksempel når det gjelder Domstoladministrasjonens rolle.

Arbeidsgruppen foretok også en gjennomgang og teknologisk tilpasning av reglene om fotografering og opptak med videre fra rettsmøter. Det ble foreslått å flytte det generelle forbudet mot fotografering og filmopptak under rettsmøter fra domstolloven § 131a til den ledige § 131. Videre ble forskrift 15. november om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak foreslått endret og modernisert, blant annet slik at opptak for internett ble inkludert. Det ble også foreslått vesentlige utvidelser av adgangen til å gjøre unntak fra fotoforbudet slik at det skulle gjelde i alle sakstyper og for alle typer rettsmøter. Disse omtales nærmere i kapittel 18 (se punkt 18.4.3) og forslaget til ny forskrift gjengis ikke her.

4.2.5 Sundet-utredningen «Ny domstollov» (2014)

Tron Løkken Sundet fikk ved brev 8. august 2012 i mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet å utrede utkast til ny domstollov, med hovedvekt på gjennomgang av lovstruktur, lovspråk og lovteknikk. Enpersonutredningen ble fremlagt for Justisdepartementet 31. oktober 2014. På bakgrunn av forslagene i Bratholerapporten, foreslo Sundet visse endringer i domstollovens regler om offentlighet.

I utredningen ble det påpekt at både reglene om møteoffentlighet, dokumentoffentlighet og referatrett til saker behandlet i medhold av rettspleielovene kunne være vanskelig å plassere.[37] Sundet pekte på at bestemmelser om møteoffentlighet hører «naturlig sammen med bestemmelsene om rettsmøter» i domstolloven.[38] Det samme var ikke tilfellet for bestemmelser om dokumentinnsyn som skulle regulere situasjoner både før og etter saksbehandlingen i domstolen finner sted. For å gi et mer oversiktlig utgangspunkt enn i dag foreslo Sundet en generell bestemmelse om møteoffentlighet, referatrett og dokumentoffentlighet i domstolloven, der rettens plikt til å vurdere meroffentlighet ble inntatt som programerklæring for alle typer saker. Bestemmelsen skulle henvise videre til prosesslovgivningen for mer detaljerte regler om dokumentinnsyn. Det ble samtidig pekt på at når det gjaldt innsyn i straffesaksdokumenter, var det behov for å «samle bestemmelsene om dokumentoffentlighet etter mønster av tvisteloven». I utkastet til ny domstollov er bestemmelsen om offentlighet gitt følgende ordlyd:

§ *16-1. Møteoffentlighet, referatrett og dokumentinnsyn*

(1) Rettsmøter er offentlige og forhandlinger i rettsmøter og rettsavgjørelser kan gjengis offentlig, hvis ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov. Om rett til dokumentinnsyn i saker for domstolene, gjelder tvisteloven og straffeprosessloven.

(2) Så lenge det ikke gjelder forbud mot offentlighet, skal retten ved anvendelse av bestemmelser som begrenser offentlighetens innsyn i rettergangen, vurdere om innsyn likevel skal gis.

(3) Retten skal ved åpning av rettsmøter, eller så snart det er truffet avgjørelser om unntak fora offentlighet, gi meddelelse om de begrensninger som gjelder. Opplesning av domsslutninger gjøres alltid offentlig, men personopplysninger kan utelates når hensynet til privatlivets fred tilsier det.

(4) Kongen kan gi nærmere bestemmelser om elektronisk adgang til saksdokumenter og rettsavgjørelser for pressen.

Forslaget om å lovfeste en plikt til å vurdere meroffentlighet i § 16-1 annet ledd ble formulert noe annerledes enn tilsvarende

[37] Se Sundet-utredningen s. 108.

[38] Se Sundet-utredningen s. 108.

forslag i Brathole-rapporten. Det var neppe meningen å gi uttrykk for et annet innhold. Poenget med å introdusere en bestemmelse om *plikt* til å vurdere meroffentlighet for dokumenter må antas å være det samme som ved etablering av en slik plikt i forvaltningen i 1993; Tjenestemennenes adferd skal dirigeres av loven slik at de «[…] først skal vurdere om det ønskelig å unnta dokumentet fra offentlighet, og først deretter – hvis svaret er bekreftende – vurdere om det er adgang til å unnta dokumentet».[39] Det handler altså om å snu grunnholdningen hos offentlige tjenestemenn til åpenhet og ikke lukkethet som utgangspunkt. Forslaget til endring av reglene om offentlighet i domstolloven er foreløpig ikke fulgt opp.

4.2.6 Tilleggsnotat til utredningen «Ny domstollov» (2015)

I Justis- og beredskapsdepartementets forberedelse til å sende Sundets utredning på høring, ble Domstoladministrasjonen invitert til å utarbeide et tilleggsnotat med oppdatering og ajourføring. Tilleggsnotatet er elektronisk tilgjengelig som høringsnotat fra regjeringens nettsider.[40] Domstoladministrasjonen tok i tilleggsnotatet blant annet til orde for at Brathole-rapportens forslag om endring av de utfyllende forskriftene til domstolloven skulle følges opp. Disse reglene falt utenfor mandatet til Sundets utredning. Brathole-rapportens forslag om ny § 7 a, § 10 og § 11 i forskrift om offentlighet og forslaget om endring av forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio og fjernsyn ble dermed sendt ut på høring sammen med forslag til ny domstollov i 2015.

4.2.7 Straffeprosessutvalget (2016)

Straffeprosessutvalget var i sitt mandat blant annet bedt om å vurdere om «innsynsretten på de ulike stadiene i straffesaken kan reguleres på en mer hensiktsmessig måte».[41] Dette omfattet retten til innsyn for alle de berørte aktørene i saken samt retten til innsyn for allmennheten. Utvalget drøftet utførlig spørsmål om innsyn for parter og andre berørte aktører i saken, men er mer summarisk når det gjelder allmennhetens rett til innsyn (s. 250–252). Det ble vist til at «[u]tvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger har vært til hinder for en inngående drøftelse av emnet, som kunne fortjene en særskilt utredning der blant annet pressen og Datatilsynet er representert».[42] Utvalgets generelle vurderinger av lovtekniske løsninger og det konkrete forslaget til bestemmelse om allmennhetens rett til innsyn er av interesse for denne utredningen.

I valget av terminologi for innsynsrettens gjenstand og valg av systematikk for hovedregler og unntak ga Straffeprosessutvalget klart uttrykk for lovtekniske vurderinger. Utvalget argumenterte for å definere innsynsrettens gjenstand i loven, og erstatte «sakens dokumenter» med «sakens opplysninger» (s. 248). Begrunnelsen for terminologiskiftet var at uttrykket «opplysninger» bedre pekte mot det man krever innsyn i og ville frigjøre lovvilkåret fra assosiasjoner til papirdokumenter. Den optimale reguleringsteknikken ville etter utvalgets syn være at begrensninger i innsynet fremgikk av «uttømmende lovfestede unntakshjemler» (s. 248).

Når det gjaldt innsyn for allmennheten, foreslo utvalget at følgende lovbestemmelse skulle trekke opp rammene for innsyn i en verserende eller avsluttet straffesak:

> **Utk stpl. § 6-3. Rett til innsyn for enhver**
>
> *(1) Enhver har rett til innsyn i*
> *a) tiltalebeslutningen, når den er forkynt for tiltalte, og det ikke er*

[39] Ot.prp. nr. 100 (1991–1992) Om lov om endringer i lov om offentlighet s. 23. Se også Ragna Aarli, «Meroffentlighet i en fulldigitalisert forvaltning» i Karl Harald Søvig, Sigrid Eskeland Schütz og Ørnulf Rasmussen (red.), *Undring og erkjennelse. Festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, Fagbokforlaget 2013 s. 793–803.

[40] https://www.regjeringen.no/contentassets/17b6f23b1479462289018c3fe94cd13c/domstoladministrasjonens-tilleggsnotat.pdf.

[41] Se NOU 2016: 24 s. 97 (mandatets punkt 4.12) og kapittel 12 s. 241 flg.

[42] Jf. NOU 2016: 24 s. 252.

sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører, og b) rettsavgjørelser, med mindre annet er bestemt, eller retten har unntatt avgjørelsen eller en del av den fra offentlig gjengivelse etter domstolloven § 130.

(2) Enhver har ellers rett til innsyn i sakens opplysninger når det er ubetenkelig. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om opplysningene angår personlige forhold, hensynet til sakens behandling og allmennhetens behov for informasjon. Innsyn i opptak av rettsmøter etter domstolloven § 134 b krever domstolens samtykke og skal kun unntaksvis skje utenfor domstolen.

I bestemmelsen er rammene for en *rett* til innsyn for andre enn sakens parter videreført til å gjelde tiltalebeslutninger og rettsavgjørelser. Prinsippet om å gi særretter til pressen er imidlertid forlatt. Forslaget om å gi «enhver» rett til innsyn i tiltalebeslutninger representerte i så måte et forslag til utvidelse.

For øvrige opplysninger i straffesaker må påtalemyndigheten eller domstolen foreta en vurdering av om det er «ubetenkelig» å gi innsyn, jf. § 6-3 (2). Hovedregelen er likevel snudd slik at utgangspunktet for vurderingen er at det er unntakene fra offentlighet som må begrunnes. For alle andre typer opplysninger enn tiltalebeslutninger og rettsavgjørelser vil innsyn likevel fortsatt bero på et påtale- eller dommerskjønn. I lovforslaget er det presisert at det i vurderingen av om innsyn er ubetenkelig, skal legges vekt på allmennhetens behov for informasjon. Utgangspunktet for vurderingen skal være «den bredere samfunnsinteresse, herunder pressens arbeidsbetingelser» (s. 251). I merknadene til utk. § 6-3 (2) er det uttalt at vurderingstemaet «ubetenkelig» er ment som «en bred rettslig standard, der en rekke momenter kan tas i betraktning» (s. 566). Samtidig er det presisert at det ikke skal være lett for allmennheten å få innsyn: «Terskelen er ment å være høy for å gi allmennheten tilgang til andre saksopplysninger enn slike som er regulert i første ledd. For pressen skal imidlertid terskelen ligge noe lavere, ettersom mediene har en særskilt kontrolloppgave».[43]

Straffeprosessutvalget foreslo at alle rettsmøter i straffesaker skulle tas opp med lyd- og bilde. For slike opptak gikk utvalget, inspirert av svensk rett, inn for en langt høyere terskel for innsyn enn i øvrige opplysninger, uavhengig av om innholdet var kjent, var gjengitt tidligere eller hadde vært avspilt offentlig tidligere (s. 251–252). Utgangspunktet for lyd- og bildeopptak skulle tas i grunnvilkåret «ubetenkelig», men utvalget pekte på at innsyn i opplysninger av denne typen krevde særlige vurderinger både fra påtalemyndighetens og fra domstolens side. Det klare utgangspunktet burde etter utvalgets oppfatning være at innsyn i lyd- og bildeopptak krevde samtykke fra domstolen, utelukkende ble gitt hos domstolen og at det ikke var mulig å kopiere opptakene. Det ble foreslått at nærmere detaljer for gjennomføring av innsyn i denne formen for opplysninger ble regulert i forskrift.

4.2.8 Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser (2020)

I budsjettbehandlingen for 2020 omdisponerte justiskomiteen 1,5 millioner for at Domstoladministrasjonen skulle kunne iverksette et prosjekt opprinnelig omtalt som «Allmenngjøring av rettspraksis».[44] Dette ble fulgt opp i tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. januar 2020. Prosjektet dreide seg om å gi allmennheten en vederlagsfri tilgang til rettsavgjørelser på en digital plattform for å gi kunnskap om gjeldende rett. Dette skulle gjelde for rettsavgjørelser så langt tilbake i tid som man har digitale arkiver og fremtidige rettsavgjørelser. Åpen tilgang til rettsavgjørelser skal legge til rette for gjenbruk og viderebruk i tråd med de retnings-

[43] NOU 2016: 24 s. 566.

[44] Se Innst. 6 S (2019–2020) Merknader til kap. 410 Domstolene.

linjene som Kommunal- og moderniserings-departementet har utarbeidet for tilgjengeliggjøring av offentlige data.

På oppdrag fra Domstoladministrasjonen la en arbeidsgruppe 18. desember 2020 frem rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser. Anbefalinger for etablering av 'Plattform for domstoldata'». Arbeidsgruppen presenterte to ulike løsningsalternativer, en «minimumsløsning» og en «utvidet løsning». I minimumsløsningen er det tatt sikte på offentliggjøring av 13.000 avgjørelser i året. På tingrettsnivå omfatter denne løsningen alle dommer i sivile saker, men ellers bare avgjørelser «av særlig interesse». Den utvidete løsningen tar sikte på offentliggjøring av 35.000 avgjørelser i året. Dette omfatter alle tingrettsdommer, inkludert straffesakene, men gjør unntak for saker etter barnelova og saker om administrative tvangsvedtak. Begge løsningene tar sikte på å offentliggjøre alle avgjørelser fra Høyesterett og lagmannsrettene. Arbeidsgruppen har anbefalt den utvidete løsningen som tilgjengeliggjør flest rettsavgjørelser. Denne løsningen forutsetter også større investeringskostnader knyttet til utvikling av et automatisk avidentifiseringsverktøy. Med hensyn til regulatoriske tiltak ble det gitt følgende anbefalinger for offentliggjøring av rettsavgjørelser på elektronisk plattform:

- Lovfeste et rettslig grunnlag for allmenn offentliggjøring på tvers av domstolene
- Krav om at alle nye avgjørelser som offentliggjøres avidentifiseres, også i sivile saker
- Vurdere avidentifisering av slutning
- Ny løsning for automatiserte elektroniske pressesider
- Forvaltningsansvaret for plattformen legges til Domstoladministrasjonen
- Utvikling av internt avidentifiseringsverktøy

Arbeidsgruppen anbefalte, men foreslo ikke noen konkret lovhjemmel for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser på tvers av domstolene. Det ble derimot fremmet et konkret forslag om å endre forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 slik:

Domstoladministrasjonen kan gjøre rettsavgjørelser og opplysninger om avgjørelsene offentlig tilgjengelig på en elektronisk plattform så langt det ikke gjelder begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse.

Direkte identifiserende opplysninger kan bare gjøres tilgjengelig

1. *om dommere,*
2. *om forsvarere og aktorer i straffesaker,*
3. *om prosessfullmaktiger og rettslige medhjelpere i sivile saker,*
4. *om rettsoppnevnte sakkyndige og sakkyndige vitner,*
5. *ved henvisning til rettskilder,*
6. *ved henvisning til litteratur og*
7. *om andre enn siktede og fornærmede i straffesaker, når det er nødvendig for forståelsen av rettsavgjørelsen og hensynet til personvern ikke taler avgjørende imot.*

For rettsavgjørelser som er offentlig gjengitt på domstolenes egne nettsider eller i et rettsinformasjonssystem før [ikrafttredelsesdato], gjelder begrensningen i annet ledd bare når det kreves av den registrerte.

Domstolene kan legge ut rettsavgjørelser på egne nettsider med de begrensningene som følger av første og annet ledd. Ved informasjon om avgjørelser på domstolens egne nettsider kan siktedes navn oppgis dersom siktelsen er allment kjent. Fornærmedes navn kan oppgis dersom det finnes ubetenkelig. Navn på parter i sivile saker kan oppgis med mindre et rettsmøte i saken uten særskilt beslutning skulle ha vært holdt for lukkede dører. Navn på parter og

fornærmede skal fjernes senest to uker etter at avgjørelsen ble avsagt.

Det ble også fremmet forslag om å endre første ledd i forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 slik at det ble «Domstol-administrasjonen» og ikke «domstolene» som ble pliktsubjektet for å legge ut dokumenter på lukkede nettsider for pressen.

Når det gjaldt vurdering av begrensninger i retten til innsyn i domsslutninger ved elektronisk gjennomføring av innsyn, ble det pekt på et behov for avidentifisering som burde vurderes i forbindelse med oppfølgning av denne utredningen.[45] Endelig ble det pekt på et behov for å regulere viderebruk av informasjon i rettsinformasjonssystemene og «legal tech»-sektoren og at dette naturlig kunne følges opp innenfor Datatilsynets arbeid med «regulatorisk sandkasse».[46]

4.3 Oppsummering

Flere tidligere utredninger har pekt på behovet for endring av regelverket om offentlig innsyn i straffesaksdokumenter. Det har også vært fremsatt flere konkrete forslag til hvordan svakheter i regelverket kan avhjelpes. De tidligere utredningene, og problemforståelsen disse gir uttrykk for, gir et godt utgangspunkt for å identifisere problemstillinger som innsynsreglene reiser og behovet for regelendringer. De tidligere fremsatte forslagene til endringer i lov og forskrift vil bli vurdert nærmere i del V og VI. De mest sentrale svakhetene og forslag til tiltak for å avhjelpe disse kan sammenfattes i følgende skjema:

[45] Rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 112.

[46] Rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 112–113.

Problem	Forslag til tiltak
Generell tilbakeholdenhet med å gi innsyn i straffesaker	• Lovfeste prinsipp om meroffentlighet, Robberstad (2007), Brathole-rapporten (2010), Sundet (2014)
Korrekt offentlig omtale av straffesaker	• Lovfeste rett for pressen til kopi av siktelse i fengslingssaker, Kildebeskyttelsesutvalget (1988) • Lovfeste rett for pressen til kopi av siktelse i tilståelsessaker, Robberstad (2007), Brathole-rapporten (2010) • Lovfeste rett for pressen til innsyn i materiale som er dokumentert for åpen rett, Hanssen (2006), Robberstad (2007) • Lovfeste rett for *enhver* til innsyn i tiltalebeslutninger, Straffeprosessutvalget (2016)
Variabel praksis i politidistrikter og rettskretser	• Riksadvokaten bør gi klarere retningslinjer for praktisering av innsyn, Hanssen (2006) [Nye retningslinjer ble gitt i 2017, RA-2017-3-S]
Regler for gjennomføring av innsyn er inkonsistente og ikke tilpasset ny teknologi	• Oppheve kunstig skille mellom innsyn og utskrift. Rett til innsyn bør gi krav på elektronisk oversendelse, Robberstad (2007), Brathole-rapporten (2010) • Gjøre elektroniske pressesider obligatorisk og fysiske pressemapper frivillig, Brathole-rapporten (2010), DAs Tilleggsnotat (2015), DAs rapport (2020)
Personvern ved elektronisk publisering av rettsavgjørelser	• Innskrenking av tidsfrister for fjerning av avgjørelser fra elektroniske pressesider fra tre til to måneder, Brathole-rapporten (2010), DAs tilleggnotat (2015) • Åpen adgang til navnesøk på lukkede pressesider vurdert som forsvarlig, Brathole-rapporten (2010), DAs Tilleggsnotat (2015) • Begrense adgang til å offentliggjøre direkte identifiserende opplysninger i rettsavgjørelser på en elektronisk plattform. Bør også vurderes for domsslutninger, DAs rapport (2020)
Forsvar av særretter for pressen	• Definere pressebegrepet i forskrift om rettspleien, Brathole-rapporten (2010), DAs Tilleggsnotat (2015)

Del II

Hensyn og perspektiver

5 Hensyn reglene skal ivareta og balanseres mot

5.1 Innledning

Straffeforfølgning er i vårt samfunn en offentlig oppgave som åpner for bruk av de sterkeste virkemidlene staten rår over. Ved mistanker om alvorlige lovbrudd kan det være adgang til å ta i bruk svært inngripende etterforskningsmetoder. Straffeforfølgning kan resultere i en langvarig fengselsstraff. Alvoret som knytter seg til behandling av straffesaker setter denne typen offentlig myndighetsutøvelse i en særstilling. Det er viktig at det er mulig å føre kontroll med at alt går riktig for seg. Det må også være mulig å skaffe seg kunnskap om hvordan straffesaker blir etterforsket, påtalt og irettefört. Myndighetenes maktbruk bør dessuten kontinuerlig være gjenstand for offentlig kritikk og debatt. De hensyn som begrunner kravet i Grunnloven § 100 femte ledd på å kunne følge forhandlingene i rettsmøter, gjør seg sterkere gjeldende i straffesaker enn i sivile saker.

Behovet for å endre gjeldende regler om innsyn i straffsaksdokumenter må vurderes i lys av de motstridende hensynene som gjør seg gjeldende. I dette kapitlet gis det først en oversikt over de sentrale hensynene bak offentlighetsprinsippet. Deretter omtales hensynene som kan tale for å holde dokumenter i straffesaker skjult for allmennheten. Disse hensynene blir ivaretatt av regler om taushetsplikt og adgang til å gjøre unntak fra offentlighet, for eksempel ved å lukke dører i rettsmøter eller nedlegge forbud mot offentlig gjengivelse av forhandlinger eller rettsavgjørelser.

5.2 Hensyn som begrunner offentlig innsyn

5.2.1 Ulike informasjonskrav med felles begrunnelse

Grunnloven § 100 femte ledd gir informasjonskrav i to ulike former. Bestemmelsen gir krav på møteoffentlighet i rettspleien og på dokumentoffentlighet i forvaltningen. Både retten til å være til stede (møteoffentlighet) og retten til innsyn i dokumenter (dokumentoffentlighet) handler om retten til å motta informasjon fra det offentlige. De to formene for krav på informasjon hviler på samme begrunnelse, men kan gi litt forskjellige muligheter til å realisere de ulike hensynene som begrunner offentlighet.

Tradisjonen for møteoffentlighet i rettspleien går tilbake til de eldste rettssakene vi kjenner fra tingene.[47] Møteoffentlighet gir krav på samtidig innsyn i behandlingen av en straffesak. Det er derimot liten tradisjon for dokumentoffentlighet. Dokumentoffentlighet er mindre bundet av tiden og stedet der myndighetshandlingene foregår. Slik offentlighet kan gjennomføres før, under og etter behandlingen av en straffesak.

Nedenfor omtales fire ulike begrunnelser for møte- og dokumentoffentlighet. Først omtales hensynet til *rettssikkerhet* for den som er mistenkte eller tiltalt i en straffesak. Deretter omtales tre ulike hensyn som først og fremst bidrar til å gjøre offentlighet til et demokratisk og kollektivt gode: *kontrollhensynet*, *tillitshensynet* og *demokratihensynet*.

5.2.2 Rettssikkerhet for tiltalte

En «rettferdig og offentlig» rettergang er en grunnleggende menneskerettighet for tiltalte. Dette kommer til uttrykk i Grunnloven § 95 første ledd andre punktum og i EMK artikkel

[47] Jf. Francis Hagerup, *Forelæsninger over den norske straffeproces*, H. Aschehoug & Co.s. forlag 1892 s. 88.

6 nr. 1. Når «offentlig» nevnes i samme åndedrett som «rettferdig», er dette for å ta avstand fra fortidens hemmelige inkvisisjonsprosesser. Dette fremgår tydelig av EMDs praksis der det regelmessig blir uttalt at kravet om offentlighet «protects litigants against the administration of justice in secret with no public scrutiny».[48] I EMDs praksis er det også påpekt at i en åpen prosess kan tiltalte lettere få avklart om domstolen er sammensatt av upartiske og uavhengige dommere.[49] Offentlighet skal motvirke vilkårlig saksbehandling og sikre likebehandling.

Offentlighetsprinsippet i rettspleien bygger på en presumsjon om at publikums granskende blikk er i den tiltaltes interesse. Det er ikke alltid tilfelle. Rettssikkerhetshensynet for tiltalte står ikke så sterkt som begrunnelse for offentlighet i dag.[50] Tiltalte har andre rettssikkerhetsgarantier som kan hevdes å være mer effektive enn offentlighet. Retten til forsvarer etter eget valg er en slik rettssikkerhetsgaranti. Bruk av lekmenn som meddommere er en annen. Når tiltalte likevel ikke etter eget skjønn kan velge bort offentlighet, skyldes dette at prinsippet om offentlighet har andre funksjoner som er viktige for samfunnet som sådan. Det er samfunnets interesser i innsyn i straffesaksbehandling som er beskyttet av informasjonskravet i Grunnloven § 100 femte ledd. De kollektive interessene i innsyn gir begrunnelse for offentlighet i saker der tiltalte ville foretrukket forhandlinger for lukkede dører.

5.2.3 Kontroll av likebehandling og metodebruk

En viktig funksjon av offentlighetsprinsippet er å åpne for muligheten til kontroll med at alt går riktig for seg. Det handler dels om å kontrollere at det ikke begås myndighetsovergrep og dermed om å verne om rettsikkerheten til tiltalte. Men det handler også om å kontrollere at saksbehandlingskrav om likebehandling av borgere blir ivaretatt. Det skal være likhet for loven, jf. Grunnloven § 98 første ledd. Møterett for allmennheten til rettsmøter åpner for å kontrollere om tiltaltes økonomiske situasjon, yrke, samfunnsposisjon eller andre subjektive forhold har betydning for saksbehandlingen.

Kontrollfunksjonen kan for det første handle om å *forebygge* uforsvarlig saksbehandling. Tjenestemenn som er underlagt kontroll, eller vet at myndighetshandlingene deres kan kontrolleres, vil gjerne strekke seg lenger for å ivareta krav til forsvarlig saksbehandling enn tjenestemenn som er uten slik kontroll. En rett til å være samtidig til stede er særlig egnet til å tjene den forebyggende kontrollfunksjonen. Møteretten for enhver gjelder forhandlinger i rettsmøter. I avgjørelsen av hva som anses bevist, kan dommerne bare ta i betraktning de bevis som er ført under hovedforhandlingen, jf. straffeprosessloven § 305. Dette skal gi publikum samme kunnskapsgrunnlag som dommerne i saken. Møteoffentligheten åpner derved både for prosesskontroll og resultatkontroll.

For det andre kan kontrollfunksjonen av offentlighet handle om å legge til rette for *reparasjon* av krenkelser som har blitt begått. Iherdig arbeid fra journalister har eksempelvis bidratt til at flere straffesaker har blitt gjenåpnet og til at urettmessig dømte har blitt renvasket.[51] Det kan imidlertid være vanskelig å få presis kunnskap om en straffesak alene ved å lytte til det som blir sagt i et rettsmøte. En rett til å være samtidig til stede, uten rett til samtidig eller etterfølgende dokumentinnsyn, er ikke noen optimal form for offentlighet for å kunne utøve en reparativ kontrollfunksjon.

---

[48] Se for eksempel plenumsavgjørelsen Axen mot Tyskland, dom 8. desember 1983 (klagesak nr. 8273/78) avsnitt 25 og Volkov mot Russland, dom 4. desember 2007 (klagesak nr. 64056/00) avsnitt 25.

[49] Jf. Tierce mfl. mot San Marino, dom 25. juli 2000 (klagesak nr. 24954/94, 24971/94 og 24972/94) avsnitt 92.

[50] Jf. Tor-Geir Myhrer, *Personvern og samfunnsforsvar: om taushetsplikt og ytringsrett i straffesaksbehandlingen*, Cappelen akademisk forlag 2001 s. 105–108.

[51] Tidligere politimester i Bergen, Ragnar L. Auglend og professor em. Henry John Mæland trekker i *Politirett*, 3. utgave, Gyldendal 2016 i note 2768 frem journalist Tore Sandbergs kritiske analyser som sentral drivkraft til gjenåpningen av Liland-saken og Fritz Moen-saken. Begge var domfelt for dobbeltdrap og hadde sonet lange straffer før de ble frifunnet.

Behovet for kontroll vil kunne gjøre seg gjeldende med varierende styrke på ulike trinn av saksbehandlingen. Behovet avhenger av hvilke virkemidler som tas i bruk og hvilke skjønnsmuligheter lovverket gir saksbehandlerne. Av gode grunner gjelder dagens prinsipp om møteoffentlighet i strafferettspleien ikke der det kan hevdes at kontrollfunksjonen trengs mest, nemlig ved bruk av tvangsmidler under etterforskningen. Hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse som er nærmere omtalt nedenfor, taler mot at offentlighet om politiets maktbruk kan være gjenstand for samtidig offentlighet. Dersom innsyn kan gjennomføres på et senere tidspunkt, ved dokumentinnsyn, kan derimot hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse ha tapt sin vekt som motargument. Dette viser at avveiningen av hensyn kan variere med hvilken form for offentlighet som blir vurdert.

5.2.4 Tillit til strafferettspleien

Adgang til innsyn i behandlingen av straffesaker skaper grunnlag for tillit. Åpenhet om metodebruk kan sies å være en forutsetning for at maktbruken i straffeforfølgningen skal oppfattes som legitim. EMD har særlig fremhevet tillitsfunksjonen som begrunnelse for kravet om offentlig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1. Det er de åpne prosessene som gjør rettergangen «rettferdig» og som gjør at behandlingen av straffesaker i domstoler kan tjene til å bygge opp under demokratiet.[52]

Tillitsfunksjonen handler om å etablere kunnskap og forståelse for metodebruk og myndighetsutøvelse i straffesakskjeden. Det gjelder både på enkeltsaknivå og på systemnivå. En synliggjøring av at offentlige tjenestemenn har respekt for personene som er involvert i enkeltsaker og utfører sine arbeidsoppgaver på en kompetent måte, virker tillitsbyggende. Synliggjøring av behovet for prioritering av offentlige ressurser er også viktig for tilliten på systemnivå og kan bidra til å legitimere at enkelte saksfelt blir nedprioritert.

Det kan være grunn til å påpeke at det norske samfunnet er preget av generelt høy tillit til offentlige institusjoner. Både domstoler og politiet nyter høyere tillit enn det som er vanlig i andre land. I den årlige undersøkelsen av tiltro til domstolene og andre samfunnsinstitusjoner som Domstoladministrasjonen får gjennomført, svarte 86 % i 2019 at de har svært stor eller ganske stor tiltro til politiet. Samme år var det 83% som svarte at de har svært stor eller ganske stor tiltro til domstolene.[53] Målingene er basert på en ordning med vid adgang til å være til stede i rettsmøter, særlig for pressen, men med liten adgang til dokumentinnsyn.

5.2.5 Demokratihensynet

En adgang til innsyn i straffesaker skaper grunnlag for allmenn opplysning og debatt og dermed både for kunnskapsutvikling i befolkningen og regelutvikling i Stortinget. En åpen og inkluderende prosess om regelutvikling er i tråd med demokratihensynet som er en av hovedpilarene for retten til ytringsfriheten. Det er flere grunner til at demokratihensynet er særlig viktig i strafferettspleien.

For det første gir innsyn i straffesaker grunnlag for opplysning og debatt om hva som er og bør være straffbart. En slik debatt er viktig for å realisere en allmennpreventiv effekt av straffebud og for politiske diskusjoner om kriminalisering og avkriminalisering. For det andre gir innsyn i straffesaker grunnlag for opplysning og debatt om hvilke virkemidler politiet skal ha adgang til å ta i bruk i forfølgningen av straffbare forhold. En slik debatt er viktig for å opplyse om hvilke rammebetingelser som gjelder for politiet og for diskusjoner om nye etterforskningsmetoder bør kunne tas i bruk. For det tredje gir innsyn i straffesaker grunnlag for opplysning og debatt om domstolenes rolle som straffedomstol, og herunder for eksempel om hvilke forhold som er så bagatellmessige eller regelstyrte at de kan avgjøres ved forenklet

[52] Se plenumsavgjørelsen Axen mot Tyskland (1983) avsnitt 25.

[53] Se Årsmelding fra Domstoladministrasjonen 2019 på s. 12.

forelegg eller, på sikt, eventuelt av automatiserte prosesser.[54] En slik debatt er for eksempel viktig for diskusjoner om politiske prioriteringer av ressurstildeling til ulike ledd i straffesakskjeden. For det fjerde gir innsyn i straffesaker grunnlag for opplysning og debatt om soningsmuligheter og soningsforhold. Diskusjoner om hvordan staten skal behandle lovbrytere og muliggjøre tilbakeføring til samfunnet for den som har sonet sin straff, kan sies å være et av rettsstatens grunnleggende problemer som stadig bør gjøres til gjenstand for diskusjon.

I en moderne dokumentbasert straffe-rettspleie kan demokratihensynet tale for at møteoffentlighet er supplert av dokument-offentlighet. Tilgang til rettsavgjørelser og dokumentene som tjener som grunnlag for disse kan gi grunnlag for offentlige diskusjoner basert på mer presis kunnskap enn tilhørere til offentlige forhandlinger i domstolene er i stand til å skaffe seg.

5.3 Hensyn som begrunner taushetsplikt og unntak fra offentlighet

5.3.1 Tillit til offentlige tjenestemenn

For offentlige tjenestemenn kan lovpålagte krav om å gi innsyn i enkeltsaker synes vanskelig å forene med andre tjenesteplikter. Tjenestemenn er bundet av taushetsplikt om det de får vite om «noens personlige forhold» i forbindelse med tjenesten eller arbeidet, jf. forvaltningsloven § 13. Det samme gjelder det de får vite om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretnings-forhold som det vil være av konkurranse-messig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Det er gitt tilsvarende bestemmelser om taushetsplikt for enhver som arbeider for politiet eller påtale-myndigheten i politiregisterloven § 23 og for dommere i domstolloven § 63 a.

En anmeldelse til politiet kan være en opplysning om «personlige forhold» både for den som blir anklaget, anmelderen selv og tredjepersoner. Enhver skal i utgangspunktet kunne gi opplysninger til offentlige tjeneste-menn i tillit til at informasjonen vil bli behandlet fortrolig. Reglene om taushetsplikt skal legge til rette for at sannferdige og utfyllende forklaringer som kan bidra til å opplyse en sak blir gitt. Brudd på slik lovbestemt taushetsplikt er straffbart, jf. straffeloven § 209.

5.3.2 Personvern

Taushetsplikten om «noens personlige forhold» er begrunnet i personvernhensyn. Som påpekt i *Veilederen* fra Riksadvokaten (RA-2017-3-S) om innsyn i straffesaker punkt 2 er det «snarere regelen enn unntaket at straffesaksdokumenter inneholder personlige opplysninger av sensitiv karakter om de berørte personene og iblant også tredje-personer». En anklage om et straffbart forhold er i seg selv en sensitiv opplysning. Straffbare forhold kan også dreie seg om integritets-krenkelser der intime opplysninger blir omtalt i bevismaterialet.

For at politi, påtalemyndighet eller andre som behandler en straffesak skal kunne gi innsyn i dokumenter som inneholder person-opplysninger, kreves det en lovhjemmel som gjør unntak fra taushetsplikten. Regler om rett til offentlig innsyn gir slike unntak. Vernet av retten til privatliv i Grunnloven § 102 setter imidlertid grenser for hvor langt slike unntak kan gis ved lov.

Den kriminelle lavalder er 15 år, jf. straffe-loven § 20 første ledd bokstav a. Noen av dem som blir tiltalt kan dermed være barn med et særlig grunnlovfestet krav på vern om sin personlige integritet, jf. Grl. § 104. I Norge er det er ikke etablert egne strafferettssystemer for ungdom slik mange andre land utenfor Norden har.[55] I vår prosessordning blir dermed også barn mellom 15 og 18 år som

[54] Se om potensialet for en nettbasert straffeprosess i NOU 2020: 11 s. 253.

[55] Se Ingun Fornes, *Straff av barn*, avhandling for graden philosophia doctor (ph.d.), Universitetet i Bergen 2018 s. 152.

begår lovbrudd tiltalt og domfelt i ordinære domstoler.

Fornærmede og vitner bidrar med opplysninger i straffesaker som kan angå dem selv. Som hovedregel gjelder det en vitneplikt, jf. straffeprosessloven § 108. Staten har plikt til å sikre at inngrepet i privatlivet til personer som bidrar til å opplyse saken ikke blir mer belastende enn nødvendig. I 1997 ble Finland domfelt av EMD for å ha krenket privatlivet til en kvinne som var fornærmet i en straffesak.[56] Kvinnen var gift med en person som var HIV-positiv og som var tiltalt for å ha hatt samleie med flere kvinner mens han var vel vitende om smittefaren. Hennes medisinske journal var et viktig bevismiddel i straffesaken mot mannen for å fastslå når han måtte ha visst at han var HIV-positiv. Straffesaken ble ført for lukkede dører og domsbegrunnelsen som røpet kvinnens identitet og status med hensyn til HIV-smitten, ble taushetsbelagt i 10 år. Dette ga ifølge EMD ikke tilstrekkelig vern av kvinnens rett til privatliv. Den fornærmede kvinnen hadde krav på et permanent vern mot at slike sensitive personopplysninger ble alminnelig kjent. Saken illustrerer at retten til privatliv kan være til hinder for å gi allmennheten innsyn i visse typer opplysninger for alltid.

5.3.3 Effektiv kriminalitetsbekjempelse

Formålet med straffeforfølgning er å oppklare lovbrudd og å forebygge ny kriminalitet. Dette skal skje så effektivt som mulig, det vil si med minst mulig ressurser og på kortest mulig tid. Det er en stor belastning å være gjenstand for straffeforfølgning. Dette gjelder både for den som er uskyldig og den som er skyldig. Det kan også være en belastning å være fornærmet eller vitne med plikt til å bidra til å opplyse saken gjennom etterforskning, domsbehandling og ankebehandling. Belastningen bør ikke vare lenger enn nødvendig. Det påhviler derfor offentlige tjenestemenn en plikt til effektiv saksbehandling. Effektivitetskravet kommer blant annet til uttrykk i Grunnloven § 95 der det står at alle har krav på «å få en sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol *innen rimelig tid*» (uthevet her). Flere bestemmelser i prosesslovgivningen gir også uttrykk for at det påhviler offentlige tjenestemenn en plikt til å gjennomføre etterforskning «så raskt som mulig».[57] Krav om effektiv tjenesteutøvelse kan ofte tale mot at allmennheten får innsyn i saksbehandlingen fordi innsyn og offentlig omtale kan vanskeliggjøre og forlenge etterforskningsarbeidet.

I lys av utviklingen av kriminalitetsbildet og metodebruk blant kriminelle, har politiet fått utvidet adgang i straffeprosessloven til bruk av skjulte etterforskningsmetoder.[58] Det er for eksempel åpnet for bruk av kommunikasjonskontroll, annen avlytting av samtaler med tekniske midler og dataavlesning. Det er også åpnet for bruk av anonyme vitner. Lovgiver har akseptert skjulte metoder og virkemidler i straffeforfølgningen ut fra en avveining av interesser. Samfunnets behov for kriminalitetsbekjempelse er ansett for å veie tyngre enn summen av inngrepene i privatlivet til personer under etterforskning og det sivile samfunns kontrollmuligheter med metodebruken. Avveiningene må betraktes i lys av at en del alvorlige kriminalitetsformer som for eksempel terrorisme, gjengkriminalitet eller miljøforbrytelser kan true stabiliteten i samfunnet og selve grunnlaget for demokratiet.

5.3.4 Nasjonal sikkerhet

Rikets sikkerhet er en overordnet samfunnsinteresse, og nasjonale sikkerhetshensyn kan begrunne at etterforskning må foregå i det skjulte, rettergang må foregå bak lukkede dører og at bare personer som er sikkerhetsklarerte får innsyn i saksdokumenter. Ansvaret for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn er lagt til de såkalte «EOS-tjenestene»,

[56] Z mot Finland, dom 25. februar 1997 (klagesak 22009/93).

[57] Se for eksempel straffeprosessloven § 226 fjerde ledd.

[58] Se NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av alvorlig kriminalitet.

en samlebetegnelse for de nasjonale etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenestene, hvor kjernen er Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten (E-tjenesten), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA).

Siden disse tjenestene arbeider i det skjulte for å være i stand til å utføre sitt formål, har Stortinget ved lov om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrolloven) 3. februar 1995 nr. 7 opprettet et eget kontrollorgan, EOS-utvalget, som fører løpende kontroll med EOS-tjenestene. Utvalget skal blant annet klarlegge og forebygge at ingen krenkes av tjenestene. Som evalueringsutvalget for EOS-utvalget påpekte i en rapport til Stortinget i Dok. nr. 16 (2015–2016) *En evaluering av EOS-utvalgets kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste* s. 33, er det gode grunner til at EOS-tjenestene har fullmakter som ikke kan kontrolleres direkte av allmenheten:

> «Behovet for hemmelighold skyldes blant annet at effektiviteten av EOS-tjenestenes virksomhet avhenger av at ulike former for informasjon holdes skjult for personer og grupperinger som utgjør potensielle trusler. Det dreier seg for eksempel om opplysninger om tjenestenes kapasitet, organisasjon og metodebruk, om personene som er involvert i arbeidet med å beskytte rikets sikkerhet, om viktig sivil infrastruktur og sikringen av den, om politiske prosesser og vurderinger og annen informasjon som kan tenkes å misbrukes».

EOS-utvalgets kontrollområde er begrenset til tjenester som ivaretar «rikets sikkerhet» og utvalget foretar i all hovedsak etterfølgende kontroll med de ulike tjenestene. Utvalget kan også kreve innsyn i løpende saker, jf. EOS-kontrolloven § 2 tredje ledd fjerde punktum.

5.3.5 Forretnings- og driftshemmeligheter

Den tjenestemessige taushetsplikten for offentlige ansatte gjelder som nevnt over ikke bare opplysninger om noens personlige forhold, men også for «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår». Bestemmelser som verner mot krenkelse av forretningshemmeligheter skal beskytte næringsdrivende mot konkurrenter og gi vern mot at andre utnytter kunnskap som er opparbeidet i en virksomhet og danner næringsgrunnlaget for denne.[59] Hensynet til å bevare slike vitale interesser i næringsvirksomhet nyter sterkt vern i lovgivningen og kan begrunne fritak fra vitneplikt eller eventuelt utestengelse av allmennheten fra rettsmøtet der vitneforklaring gis, jf. straffeprosessloven § 124.

5.4 Avsluttende refleksjon

Hvordan hensyn som kan tale for innsyn i saksbehandlingen skal avveies mot hensyn som taler for å holde opplysninger skjult kan variere med om den enkelte har ståsted utenfor eller innenfor strafferettssystemet. Innenfor strafferettssystemet kan det også være kryssende interesser. Offentlige forsvarere og bistandsadvokater er ikke upartiske aktører, men utpekt av det offentlige for å sikre grunnleggende rettigheter og behov for tiltalte og fornærmede. Det er ingen objektivitetsplikt knyttet til disse funksjonene. Forsvarer og bistandsadvokat kan derfor komme til å avveie hensyn som taler for eller mot innsyn i straffesaker annerledes enn aktor og dommere som har plikt til å opptre upartisk og objektivt.

Det må være et mål at regler om rett til innsyn i straffesaker så langt det er mulig blir utformet med sikte på å kunne favne om perspektivene til ulike personkretser både innenfor og utenfor strafferettssystemet.

[59] Se NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 323.

6 To nordiske tradisjoner for dokumentinnsyn

6.1 Innledning

De nordiske land er generelt betraktet som forbilder i Europa med hensyn til å sikre allmennheten krav på dokumentinnsyn i myndighetenes virksomhet. Dette kommer blant annet til uttrykk i fortalen til Tromsø-konvensjonen om rett til dokumentinnsyn for offentligheten fra 2009.[60] Konvensjonen er den første som er utviklet ene og alene for å forplikte medlemstatene i Europarådet til å anerkjenne en rett til dokumentinnsyn for allmennheten. Konvensjonen trådte i kraft 1. desember 2020 etter at minstekravet om ratifikasjon fra ti medlemsland var oppfylt. Norge, Sverige og Finland har ratifisert konvensjonen, men ikke Danmark.[61]

Tromsøkonvensjonen åpner i artikkel 3 bokstav c for at nasjonalstaten kan unnta dokumenter fra offentlig innsyn av hensyn til «the prevention, investigation and prosecution of criminal activities». Vilkårene for å anvende unntakshjemmelen er at det er etablert lovhjemmel for å nekte innsyn, begrensningen er nødvendig i et demokratisk samfunn og at det kan betraktes som et forholdsmessig tiltak. Konvensjonen har med andre ord en alminnelig rett til dokument-innsyn hos myndighetene som utgangspunkt, også i straffesaker.

Det er en rekke forskjeller på reguleringen av allmennhetens adgang til innsyn i straffesaksdokumenter i de ulike nordiske landene. Ingen av landene har på helt samme måte regulert spørsmålene om hvem som skal ha rett til innsyn i hva, på hvilket tidspunkt og hvordan innsyn skal gjennomføres. Forskjel-lene er mest markante mellom de østnordiske landene (Sverige og Finland) og de vest-nordiske landene (Danmark, Island og Norge). Her er forskjellene av en slik karakter at de gir grunnlag for å snakke om to ulike tradi-sjoner.[62] Reguleringen av retten til straffe-saksdokumenter i Sverige har ofte blitt løftet frem som et forbilde i tidligere utredninger av behov og muligheter for endring av reglene om retten til innsyn, ikke minst av presse-organisasjonene. I neste underpunkt gis en oversikt over de mest grunnleggende forskjel-lene på den vest- og østnordiske reguleringen. Videre redegjøres det først nokså detaljert for grunntrekkene i reguleringen i Sverige og deretter tilsvarende for reguleringen i Danmark. Fremstillingen gir bakgrunn for en mer inngående komparasjon mellom Norge, Danmark og Sverige i de ulike enkelt-spørsmålene som drøftes i utredningens del V og VI.

6.2 En vest- og en østnordisk tradisjon

I den østnordiske tradisjonen blir spørsmål om allmennhetens rett til innsyn i straffesaks-dokumenter hos politi, anklagemyndighet og domstol regulert av de alminnelige reglene for offentlighet i myndighetenes virksomhet. Den svenske reguleringen er fra 1766 og skal omtales nærmere nedenfor. I Finland gjelder lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (1999) også for dokumenter i (straffe)rettspleien. Typisk for denne tradi-sjonen er også at innsyn i hvordan offentlige myndigheter forvalter sin kompetanse er en rettighet for enhver. Det vil si at kontroll-funksjonen skal kunne utøves av *alle* slik som på andre områder av offentlig virksomhet.

I den vestnordiske tradisjonen er saks-behandling knyttet til etterforskning og

[60] Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205, vedtatt i Tromsø 18. juni 2009.

[61] Øvrige land som har ratifisert konvensjonen er Bosnia-Hercegovina, Estland, Litauen, Montenegro, Moldova, Ungarn og Ukraina.

[62] Dette gjelder også for reglene om offentlighet for øvrig, se Oluf Jørgensen, *Offentlighed i Norden*, Nordicom 2014 nr. 3 s. 211–214.

oppklaring av straffesaker hos politi, påtalemyndighet og domstoler unntatt fra den alminnelige lovgivingen om dokumentoffentlighet hos myndighetene. Det vil si at verken offentlighedsloven i Danmark (2013), offentleglova i Norge (2006) eller Upplysingalög (2012) på Island får anvendelse. Spørsmål om adgang til innsyn i straffesaksdokumenter er særregulert i rettspleie- og prosesslovgivningen. Typisk for denne tradisjonen er at pressen anerkjennes en særstilling når det gjelder å ivareta kontrollfunksjonen. Det vil si at pressen er gitt rettigheter til innsyn som ikke gjelder for folk flest. Typisk for denne tradisjonen er også anerkjennelse av et prinsipp om «meroffentlighet». Det vil si at de regler som gir rett til innsyn er ansett som minimumsregler. Myndighetene anses ikke generelt for å være avskåret fra å gi videre adgang til innsyn enn reglene gir rettskrav på i konkrete tilfeller.

Kapitlet gir en oversikt over grunntrekk ved systemet for innsyn i straffesaksdokumenter fra andre enn sakens parter innenfor den østnordiske og den vestnordiske tradisjonen. Sverige har de mest liberale reglene for allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter mens Danmark har de mest restriktive. Disse ytterpunktene kan betraktes som prototyper på henholdsvis den østnordiske og den vestnordiske tradisjonen.

6.3 Grunntrekk i Sveriges regulering

6.3.1 Rettssystem og rettsgrunnlag

Sverige fikk som første land i verden alminnelige regler om dokumentoffentlighet med tryckfrihetsförordningen (TF) i 1766.[63] Tryckfrihetsförordningen gir sammen med yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som verner ytringsfrihet i nyere massemedier, et særskilt vern av pressens samfunnsposisjon. Offentlighetsprinsippet er ansett som en av grunnpilarene for demokratiet og etter 2 kap. 1 § TF skal «var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar».

En «handling» er et dokument, og dokumentoffentlighet kalles derfor for «handlingsoffentlighet».[64] Systemet med rett til innsyn for enhver er ett av flere elementer som skal bygge opp under en særstilling for pressen i samfunnet. Enhver skal nemlig også fritt kunne anskaffe og meddele opplysninger for offentliggjøring til et massemedium, jf. 1 kap. 7 § TF/ 1 kap. 10 § YGL.

Regeringsformen (RF), som er et tredje grunnlovsdokument, inneholder ytterligere rammer for myndighetene som er relevante for allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter. Regeringsformen gir enhver krav på «opinionsfriheter» som ytringsfrihet og informasjonsfrihet (2 kap. 1 § nr. 1 og 2) og rett til å være til stede i rettsmøter (2 kap. 11 §, st. 2). Regeringsformen innarbeider også EMK med forrang for svensk lov, jf. 2 kap. 19 §, med adgang til å foreta begrensninger i retten til ytringsfriheten og i offentlighetsprinsippet i domstolene, jf. 2 kap. 20 § nr. 1 og nr. 4.

Straffeforfølgning er i utgangspunktet en politisak. Dersom politiet finner at det er grunnlag for straffesak, oversendes saken til anklagemyndigheten som avgjør om det skal tas ut tiltale. Anklagemyndigheten er i Sverige ansett som en selvstendig myndighet, organisatorisk atskilt fra politiet.

Straffesaker må avgjøres ved dom, og dette skjer ved allmenne domstoler som behandler straffesaker i offentlige rettsmøter. Kompetansen ligger hos 48 tingretter i første instans. En avgjørelse kan påankes til en av de seks ankedomstolene (hovrättene) og eventuelt videre til Högsta domstolen. Domstolsverket er en felles serviceorganisasjon for domstolene i Sverige. Denne statlige administrative myndigheten har blant annet ansvar for samordning av spørsmål som dreier seg om informasjon fra domstolene til det offentlige.

[63] Med unntak for perioden 1772–1809, se Johan Hirschfeldt, «1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling», *Forvaltningsrättslig Tidskrift* 1998 s. 1.

[64] Se Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 9. utgave, Nordstedts Juridik 2015 s. 18 flg.

Tryckfrihetsförordningen gir en uttømmende liste over de formål som kan begrunne unntak fra dokumentoffentlighet. Unntak må hjemles i lov. Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) med sine mer enn 400 paragrafer regulerer retten til og unntakene fra dokumentinnsyn i nærmere detalj. En nøkkel for å forstå den svenske reguleringen er begrepet «sekretess». Sekretess er et forbud mot å avsløre en opplysning for noen, jf. 3 kap. 1 § OSL. Det handler om hemmelighold av opplysninger, men er ikke like strengt som taushetsplikt. Offentlighets- och sekretesslagen gjelder for forvaltningen i alminneligheit, for strafferettspleien og for rettspleien. OSL gjør ikke forskjell på enhver og pressen når det gjelder retten til innsyn. Lunds Domarakademi har utgitt en håndbok om «Sekretess m.m. hos allmän domstol» som er et praktisk viktig hjelpemiddel for dommere som skal navigere i det komplekse regelverket.[65]

Svensk rett har tradisjonelt hatt en restriktiv innstilling til behovet for rettsvern av privatlivet. Mens det er gitt en sterk «positiv» rettsbeskyttelse av ytringsfrihet og offentlighet gjennom formulering av rettighetsbestemmelser på grunnlovsnivå, er privatlivet i hovedsak beskyttet «negativt» gjennom forbud i lov mot visse typer inngrep.[66] I tråd med en slik tradisjon ble det i 2016 foretatt visse innskrenkinger i reglene om offentlighet for å styrke personvernet.[67] Både mistenkte og fornærmede fikk et bedre vern mot å bli identifisert. Domstolene fikk også større anledning til å videreføre bestemmelser om sekretess. Det styrkede vernet mot identifisering er særlig rettet mot tidligere faser av etterforskningen. Hovedtrekkene i den svenske reguleringen blir presentert i det følgende.[68]

6.3.2 Hvem som får innsyn

Retten til dokumentinnsyn gjelder «enhver». Den som henvender seg til en offentlig myndighet for å få utlevert en «allmänn handling» skal ikke måtte identifisere seg. Det kreves heller ingen begrunnelse for å få et dokument utlevert. Innsynsretten følger av loven, og myndighetene skal ikke kunne forskjellsbehandle dem som ber om innsyn.

Utformingen av sekretessreglene fører likevel til at identiteten til den som ber om innsyn og begrunnelsen for å be om innsyn kan få betydning. Det gjelder særlig regler som har sekretess som hovedregel, men som åpner for innsyn dersom det ikke vil kunne skade de interessene som er beskyttet av bestemmelsen. I en konkret skadevurdering er det likevel vanskelig å komme utenom at det kan ha betydning hvem som ber om innsyn og hva opplysningene skal brukes til. I håndboken om sekretess som benyttes i domstolene er det eksempelvis uttalt følgende om muligheten for å nekte å etterkomme rent nysgjerrighetsdrevne begjæringer om innsyn:

> «Vidare bör domstolen kunna vägra att lämna ut förundersökningsprotokollet til nyfikna grannar och klasskamrater i de delar som lagts frem vid hovudförhandlingen även om målsegandes identitet är känd for dem. Detsamma gäller ifråga om ljudupptagningar från förhör. En förutsetning för en vägran att lämna ut uppgifter är förstås att skaderekvisitetet enligt den åberopade sekretessbestemmelsen slår till, dvs. att ett utlämnande kan antas medföra skada eller men för den uppgiften rör eller någon närstående till denne».[69]

Den særskilte reguleringen i grunnlov av medienes ansvar for offentliggjøring av

[65] Sigurd Heuman, Anna Tansjö og Eva Lönqvist, *Sekretess m.m. hos allmän domstol. En handbok*, 5. utgave, Lunds domarakademi 2017.
[66] Se Johanna Chamberlain, *Integritet och skadestånd: Om skyddet för personuppgifter och privatliv i svensk rätt*, Iustus 2020 s. 37.
[67] Se Prop. 2015/16:144 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden.
[68] Fremstillingen bygger særlig på Thomas Bring, Christian Diesen og Simon Andersson, *Förundersökning*, 5. utgave, Norstedts Juridik, AB 2019 s. 559–597 for innsyn i etterforskningsfasen og på Heuman mfl. (2017) for dokumentinnsyn i domstolene.
[69] Heuman mfl. (2017) s. 178.

opplysninger innebærer også at representanter for pressen i praksis får raskere innsyn, tilgang på andre format og tidvis tilgang til mer informasjon enn folk flest.

Medier er pålagt å ha en fysisk utgiver bosatt i Sverige, med utgiverbevis, for å få grunnlovsvern. Ved brudd på ytringsfriheten peker grunnlovene som hovedregel på utgiveren som eneansvarlig. Sverige har også et medieetisk system som fra 1. januar 2020 består av Medieombudsmannen (MO) og Mediernas Etiknämnd (MEN).[70]

Den grunnlovsbeskyttede særstillingen for pressen innebærer at alminnelige grenser som er fastsatt i lov ikke gjelder uten videre. For at pressen skal kunne rammes av et straffebud som innskrenker ytringsfriheten, kreves det såkalt «dobbeltkriminalisering». Det vil si at begrensninger i pressens rett til ytringsfrihet ikke bare må følge av lov, men må være klart angitt som tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott i disse grunnlovene.[71] Saker om slike brudd behandles i en egen prosessform med Justitiekanslern som anklagemyndighet og en jury på ni lekdommere som avgjør spørsmålet om skyld. Slike saker forekommer svært sjelden. Den grunnlovsbeskyttede kretsen er identifisert ved krav om utgivningsbevis.

6.3.3 Hva retten til dokumentinnsyn omfatter

6.3.3.1 «Allmänna handlingar»

Retten til dokumentinnsyn gjelder opplysninger i «skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt», jf. 2 kap. 3 § TF. Det vil si at innsynsretten omfatter såvel fysiske og elektroniske dokumenter som tekst, lyd- eller bildeopptak båret frem av mer moderne teknologi.

Lyd- og bildefiler som inngår i bevismateriale og opptak fra avhør under etterforskning og i domstoler er i utgangspunktet «allmänne handlinger». Det er likevel flere bestemmelser om sekretess som hindrer utlevering av sensitive bilder i bevismateriale. Bildesiden av opptak myndighetene selv gjør er også belagt med sekretess. Se nærmere om begrensningene i bildeoffentligheten i Sverige i kapittel 15 (punkt 15.4.3.).

Innsynsretten er betinget av at dokumentet (handlingen) det bes om innsyn i, er «allmänn». For at dette vilkåret skal være oppfylt, må dokumentet oppbevares hos et organ som kan karakteriseres som «myndighet», være *innkommet* til myndighetene fra en privatperson eller fra en annen offentlig myndighet eller *opprettet* av myndighetene selv. Retten til innsyn gjelder ferdige tekster. Når et dokument blir *avsendt* («expedierats») fra en myndighet, blir det ansett som ferdig opprettet og offentlig. Ved oversendelse av et dokument fra en offentlig myndighet til en annen kan det vanligvis bes om innsyn både hos avsender- og mottakerorganet. Politi og anklagemyndighet (åklagaren) er ansett som to forskjellige myndigheter. Fordi det gjelder en hovedregel om sekretess for opplysninger under etterforskning, vil oversendelse av et dokument fra politiet til anklagemyndigheten likevel ikke utløse innsynsrett hos noen av myndighetene. Etterforskningsekretess blir også videreført til mange beslutninger som blir truffet av domstolen før hovedforhandlingen.

Det er også knyttet innsynsrett til *potensielle* dokumenter, det vil si en sammenstilling av opplysninger som myndighetsorganer vil ha plikt til å utarbeide på oppfordring så lenge sammenstillingen kan utarbeides ved hjelp av rutinepregede tiltak («rutinbetonade åtgärder»), jf. 2 kap. 6 § st. 2 TF.

6.3.3.2 Interne dokumenter unntatt innsyn

Retten til dokumentinnsyn gjelder ikke såkalte «minnesanteckningar», jf. 2 kap 12 § 1 st. TF. Dette er dokumenter som tjener som hjelpemiddel i saksbehandlingen og som ikke har noen selvstendig funksjon i avgjørelsen av

[70] Virkeområdet for disse organene er videre enn det som gjaldt for den tidligere Pressombudsmannen (PO) og Pressens Opinionsnämnd (PON).

[71] Se 7 kap. TF og 5 kap. YGL.

saken. Det er vilkår for å unnta slike dokumenter fra innsyn at dokumentet ikke er avsendt eller arkivert.

Lydopptak som utelukkende benyttes til et stenografisk hjelpemiddel anses for å være minnesanteckningar som det ikke er rett til innsyn i. En annen form for dokumenter som ikke er offentlige, er det som kalles for *mellomprodukter* («mellanprodukt»). Dette er utkast som ikke arkiveres hos myndigheten. Slike utkast blir heller ikke offentlige om myndigheter i samrådsformål utveksler dokumenter seg i mellom («underhandsremiss»). En saksbehandler i politiet vil for eksempel kunne sende et utkast til etterforskningsprotokoll til anklagemyndigheten for samråd. Protokollen blir ikke offentlig i slike tilfeller selv om den er avsendt til en annen myndighet.

6.3.3.3 Sekretess og taushetsplikt

Retten til dokumentinnsyn er begrenset av regler om sekretess og regler om taushetsplikt. Sekretess handler som nevnt om hemmelighold av opplysninger. Det kan imidlertid være tillatt for offentlige tjenestemenn å bryte regler om sekretess for å gi pressen tilgang på opplysninger av stor allmenn interesse. Det samme gjelder ikke hvis opplysningene er taushetsbelagt.

Sondringen mellom opplysninger som er taushetsbelagt og opplysninger som etter en konkret vurdering «bare» er belagt med sekretess skal forhindre at innsyn blir mer begrenset enn strengt nødvendig. Variablene i sekretessreglene kan beskrives ved *formål, rekkevidde* og *styrke.*[72] Flere forskjellige formål begrunner sekretess. De mest omfattende bestemmelsene om sekretess i straffesaker er begrunnet i hensynet til å forebygge og bekjempe kriminalitet (18 kap. OSL) og hensynet til å verne om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold (21-40 kap. OSL). Rekkevidden av sekretessreglene er som regel knyttet til virksomhetstype eller myndighet. Sekretessreglene som gjelder for politi- og påtalemyndighet er for eksempel forskjellige fra sekretessreglene som gjelder for domstolene.

Sekretesslovgivningen opererer med to ulike skadevilkår («skaderekvisit») for å unngå unødige begrensninger på retten til innsyn. Den svake formen for sekretess gjelder der det i utgangspunktet er presumsjon for offentlighet. Her må det påvises konkret fare for skade på en interesse for at sekretessen skal gjelde.[73] Den sterke formen for sekretess gjelder der det er presumsjon for at hemmelighold er nødvendig. Her kan opplysninger ikke offentliggjøres med mindre det påvises at det *ikke* er fare for skade på interessen som er vernet i bestemmelsen.[74] Før det gis innsyn i et dokument, skal det foretas en konkret sekretessprøving der det tas stilling til om hele eller deler av dokumentet er offentlig.

6.3.3.4 Prøving av sekretess

Saksdokumentene blir i straffesakskjeden utvekslet elektronisk fra anklagemyndighetens saksbehandlingssystem («Kobra») til domstolenes felles saksbehandlingssystem («Vera»). Hovedregelen er at verken sekretess som er begrunnet i hensynet til etterforskningen og sekretess som er begrunnet i hensynet til personlige forhold ikke lenger gjelder når det er reist tiltale for domstolene.[75] Men det gjelder flere unntak, og domstolen må på selvstendig grunnlag prøve om opplysninger i etterforskningsprotokollen skal belegges med sekretess ved saksbehandlingen i domstolen.

Ved mottaket blir dokumenter som kan være belagt med sekretess markert. Dokumenter uten slik markering, kan utleveres til den som ber om det uten nærmere sekretessprøving. Dokumenter markert med en sekretessgrunn må sekretessprøves før utlevering kan skje. En sekretessmarkering er altså en hemsko, men ikke nødvendigvis et hinder for innsyn. Sekretessmarkeringen skal

[72] Chamberlain (2020) s. 99.
[73] Dette kalles for «det raka skaderekvisitet».
[74] Dette kalles for «det omvända skaderekvisitet», se om anvendelsen i Heuman mfl. (2017) s. 44.
[75] Se 18: 1 OSL og 35: 7 OSL.

angi hvilken sekretessbestemmelse som kan være anvendelig, tidspunktet for markering og hvilken domstol som har foretatt markeringen. Det er elektronisk dokumentflyt mellom de ulike domstolsinstansene, og ankedomstolen vil dermed bli gjort oppmerksom på behovet for sekretessprøving av underinstansen.

I saksbehandlingssystemet Vera er det lagt inn en funksjon som gjør det mulig å fjerne en sekretessmarkering som ikke lenger er aktuell. Det kan for eksempel gjelde sekretessbelagte dokumenter som er blitt fremlagt i et offentlig rettsmøte slik at sekretessen har bortfalt. Dommere er oppfordret til å fjerne sekretessmarkeringer som har tapt sin aktualitet så snart som mulig.[76]

Dersom et offentlig dokument inneholder sekretessbelagte opplysninger, kan enhver likevel ha krav på innsyn i dokumentet i en versjon der de sekretessbelagte opplysningene er maskert. Domstolene har verktøy til å foreta elektronisk maskering av opplysninger som er sekretessbelagte.

6.3.3.5 Domstolenes dokumenter

Sekretessbelagte opplysninger blir som hovedregel offentlige når de tas inn i endelige avgjørelser og visse typer beslutninger som treffes av domstolene. Gjennom domstolenes behandling skjer det som kalles for en «offentlighetsdop» (offentlighetsdåp). Reglene om dette ble revidert i 2016.[77] Behovet for revisjon ble begrunnet i at det var uklart hvilke dokumenter som var omfattet, variabel praksis i domstolene og at det var usikkert om den svenske reguleringen var i samsvar med retten til privatliv i EMK artikkel 8.[78]

Etter lovendringen i 2016 er det klargjort at foruten endelige avgjørelser i saken er det bare beslutninger om bruk av tvangsmidler som er omfattet av offentlighetsdåp i straffesaker. Reglene om offentlighetsdåp er derved begrenset til beslutninger som har særlig stor allmenn interesse eller der rettssikkerhetshensyn taler særlig sterkt for innsyn.[79] Gevinsten av lovendringen skal være en mer enhetlig og forutsigbar praksis, større fleksibilitet og større anledning til å ta hensyn til vern av privatlivet til involverte personer.[80]

Domstolen kan alltid, også i beslutninger underlagt offentlighetsdåp, treffe selvstendig beslutning om å videreføre sekretess for enkeltopplysninger. Grunnvilkår for dette er at opplysningene ikke allerede er blitt kjent i et offentlig rettsmøte, at OSL gir hjemmel for sekretess og at hensynet til sekretess veier *vesentlig* tyngre enn hensynet til offentlighet i det konkrete tilfellet. Det ble utformet en ny paragraf i offentlighets- och sekretesslagen, 43 kap. 8a § der kravet om vesentlig interesse-overvekt ble synliggjort som vurderingstema. Den nye paragrafen angir også følgende vurderingsmomenter som retningslinjer for den konkrete sekretessbedømmelsen:

> «Vid denna beömning ska särkild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsesfrieht inskränkt genom avgörandent.»

6.3.4 Tidspunktet for og varighet av innsyn

Som hovedregel er det sekretess for opplysninger under etterforskningen, jf. 18 kap. 1 § st. 1 OSL. Dette er begrunnet i fremdriften i saken. Innsyn kan nektes så lenge utlevering av opplysninger kan være til hinder for den videre etterforskning. Når anklagemyndigheten tar ut tiltale for retten («stämningsansökan»), blir ikke bare tiltalen offentlig for enhver, men også etterforskningsprotokollen så langt det ikke er

[76] Heuman mfl. (2017) s. 31.
[77] Se Prop. 2015/2016:144 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden, Ds 2014:33 Offentlighet och sekretess for uppgifter i domstolsavgöranden og JU 2007:13 Insynsutredningen.
[78] Prop. 2015/2016:144 s. 19–20.
[79] Prop. 2015/2016:144 s. 23.
[80] Prop. 2015/2016:144 s. 37.

opplysninger i den som er belagt med sekretess av andre grunner enn hensynet til etterforskningen. Før hovedforhandlingen starter vil altså det faktiske bevismateriale som anklagemyndigheten bygger tiltalen på, herunder også avhør foretatt i forbindelse med saken, i stort omfang være offentlig tilgjengelig for enhver. Utlevering av saksdokumenter skjer fra domstolen.

Det gjelder ingen utløpsfrist for innsynsretter. Det er derimot fastsatt utløpsfrister for sekretess. Lengstetid for sekretess begrunnet i etterforskningshensyn er 40 år, jf. 18 kap. 1 § st. 3 OSL. Lengstetid for sekretess begrunnet i personlige og økonomiske forhold er 70 år, jf. 35 kap. 1 § st. 4.

6.3.5 Gjennomføring av innsyn

Avhengig av hva det bes om innsyn i kan gjennomføring skje ved innsyn på stedet eller ved utskrift eller kopi.[81] Ved utskrift eller kopi kreves det en avgift. Lyd- og bildemateriale som ikke er belagt med sekretess blir i praksis utlevert på særskilt medium egnet for dette. Ingen har krav på innsyn i elektronisk form.[82] Det fremgår av Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 16 § at en myndighet ikke har plikt til å utlevere dokumenter i annen form enn i «utskrift» med mindre det følger av særskilt lov. Det blir gjerne sagt at offentlighetsprinsippet i Sverige ikke er digitalt. Som et ledd i implementering av EUs nye direktiv 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor er det imidlertid foreslått en ny lov som vil kunne gjøre krav på utlevering i elektronisk format til hovedregel, gitt at loven blir vedtatt.[83] I praksis deles likevel dokumenter i stor grad digitalt, se nærmere redegjørelse i kapittel 17 (punkt 17.5.3).

6.3.6 Referatrett

Utgangspunktet i Sverige er at innsyn enten er tillatt eller forbudt, og en rett til å gjengi opplysninger følger aksessorisk av en rett til innsyn. Interesser som taler for at opplysninger i straffesaksdokumenter ikke blir kjent, må dermed beskyttes ved en beslutning om sekretess som unndrar opplysningene fra innsyn.

Det er en viss adgang til å utlevere sekretessbelagte opplysninger til enkeltpersoner *med forbehold* om at opplysningene ikke blir offentliggjort eller misbrukt, jf. 10 kap. 14 § OSL. Forbeholdet kan for eksempel dreie seg om at navn eller andre spesifikke opplysninger i dokumentet ikke blir gjengitt offentlig, at dokumentene skal oppbevares på et trygt sted eller tilintetgjøres etter en viss tid.[84] Slike forbehold skal alltid dokumenteres. Overtredelse av et slikt forbehold er straffbelagt.

Hjemmelen til å utlevere sekretessbelagte opplysninger med forbehold blir unntaksvis benyttet til å utlevere opplysninger som bakgrunnsmateriale til pressen. I vurderingen av om hensynet til sekretess kan bli tilstrekkelig beskyttet av et forbehold, blir det lagt vekt på at journalister kan forventes å respektere forbeholdet.[85] Her blir med andre ord identiteten til den som ber om innsyn av betydning. Muligheten til å utlevere dokumenter med forbhold gjelder bare for enkeltindivider. Forskere som representerer en institusjon eller organisasjon kan ikke få innsyn med forbehold.[86]

6.3.7 Oppsummering

Reglene om rett til innsyn i straffesaksdokumenter i Sverige må ses i lys av at offentlighetsprinsippet inngår i et grunnlovsbeskyttet vern av pressen som kanal for opplysning og fri meningsutveksling i samfunnet. Utgangspunktet er at enhver har et ubetinget krav på innsyn i myndighetenes dokumenter. Unntak fra retten til innsyn må tjene et formål angitt i Tryckfrihetsförordningen og være fastsatt i lov. Offentlighets-

[81] Heuman mfl. (2017) s. 16.
[82] Se Jørgensen (2014) s. 82–83.
[83] Se Förslag til lag (2021: 000) om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag kapittel 4 i SOU 2020: 55 s. 47–48.
[84] Heuman mfl. (2017) s. 22.
[85] Heuman mfl. (2017) s. 23.
[86] Heuman mfl. (2017) s. 23.

och sekretesslagen inneholder mange slike unntak. Disse unntakene kan være bygget opp slik at det er presumsjon for at innsyn skal gis eller slik at det er presumsjon for at opplysningen skal holdes hemmelig. Det skal prøves om det er grunnlag for sekretess i en konkret sak og sekretessen skal ikke gjelde lenger enn nødvendig.

Som hovedregel er det ikke krav på innsyn i dokumenter hos politi og anklagemyndighet under etterforskningen av en straffesak. Skjæringspunktet for en rett til dokumentinnsyn i straffesaker er når anklagemyndigheten oversender tiltale og etterforskningsprotokoll til domstolen. Fra dette tidspunktet kan enhver få innsyn i opplysninger som ikke er belagt med sekretess, og gjengi disse offentlig.

Enkelte av domstolenes avgjørelser er gjenstand for «offentlighetsdop» (offentlighetsdåp) fordi rettssikkerhetshensyn gjør seg gjeldende med særlig stor tyngde. Dette gjelder beslutninger om tvangsmidler og rettsavgjørelser som avslutter en straffesak. En offentlighetsdåp er imidlertid ikke til hinder for at enkelte opplysninger i slike avgjørelser kan bli belagt med sekretess etter en konkret vurdering i domstolen.

6.4 Reguleringen i Danmark

6.4.1 Rettssystem og rettsgrunnlag

Den danske Grundloven § 65, stk. 1 gir uttrykk for at «[i]retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang». Som i norsk rett knyttes offentlighet i straffesaker likevel primært til møterett til muntlige forhandlinger i domstolene. Saksbehandlingen hos anklagemyndighet og domstoler er unntatt fra de alminnelige reglene om dokumentinnsyn i offentlighedsloven.[87]

Et nytt kapittel 3a (§§ 41–41 h) om «Aktindsigt» ble tatt inn i rettsplejeloven i 2004. Dette førte til en vesentlig forbedring av allmennhetens rett til dokumentinnsyn i straffesaker og sivile saker.[88] Det er publisert omfattende litteratur om hvordan disse reglene skal forstås.[89] Domstolsstyrelsen utarbeidet en veileder til innsynsreglene i 2004 og utarbeidet et ytterligere veiledende Notat i 2016.[90]

Retten til innsyn for enhver er likevel forholdsvis begrenset, ikke minst sammenliknet med Sverige. Det er bare noen få dokumenttyper som er offentlige for innsyn for enhver. Tjenestemenn er pålagt å vurdere meroffentlighet («meraktindsigt») slik som i forvaltningen for øvrig, men dette er først og fremst aktuelt dersom det er pressen eller forskere som ber om innsyn.

Straffeforfølgning skjer i Danmark etter etterforskning av politiet og tiltalebeslutning fra anklagemyndigheten. Som i Norge er anklagemyndigheten integrert i politiet. Kompetansen til å avsi dom i straffesaker ligger til 24 byretter i førsteinstans. En avgjørelse kan ankes til en av Danmarks to landsretter og eventuelt videre til Højesteret. Domstolsstyrelsen er en felles overbygning for domstolene med ansvar for administrasjon og utvikling av domstolene.

6.4.2 Hvem som får innsyn

6.4.2.1 Enhver

Retsplejeloven peker ut fire ulike personkretser med ulike krav på innsyn. Den videste personkretsen som kan få innsyn i dokumenter fra straffesaker er i loven betegnet som «enhver». Regler som åpner for innsyn fra

[87] Jf. offentlighedsloven § 19 stk. 1.

[88] Ved lov 215/2004, se Betænkning 1427/2003 om offentlighed i civile sager og straffesager.

[89] For en mer detaljert fremstilling, se Jens Møller, Oliver Talevski, Peter Thønnings og Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen (red.), *Kommenteret Retsplejelov. Bruxelles I-forordning*, 10. utgave, bd. I §§1–477, Jurist og Økonomforbundets forlag 2018 §§ 41–41 h og Jens Røn, Aktindsigt i retsplejen, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2005. Reglene om dokumentinnsyn er dessuten omtalt fra et medierettslig perspektiv av Trine Baumbach, Medieret – frihed og ansvar, Karnov Group 2017 s. 336–345, og av Søren Sandfeld Jakobsen og Sten Schaumburg-Müller, Medieretten, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2013 s. 589–602.

[90] Domstolsstyrelsens «Vejledning om aktindsigt mv. ved domstolene» (2004) og «Notat om aktindsigt i retssager» (2016).

«enhver» kan påberopes av alle. Dette er minimumsregler som trekker grensen for hva folk flest må ha krav på å vite. Retten til «aktindsigt» for enhver gjelder i all hovedsak bare endelige avgjørelser i en sak, det vil si dommer, kjennelser og bøteforelegg. I utgangspunktet har alle rett til innsyn i samtlige av disse avgjørelsene.

6.4.2.2 Pressen

Retsplejeloven gir pressen krav på innsyn i flere dokumenttyper og flere opplysninger enn noen annen personkrets. Særrettene er knyttet til personer i rollen som journalist, og gjelder bare i forbindelse med journalistisk eller redaksjonelt arbeid.[91] Medieansvarsloven peker ut hvem som kan påberope seg særrettene. For å falle inn under medieansvarslovens virkeområde må mediet journalisten arbeider for være medlem av Pressenævnet som overvåker brudd på god presseskikk blant medlemmene.

Medieansvarsloven gir også rettslig forankring for Pressenævnet og kodifiserer de presseetiske reglene som organet overvåker etterlevelsen av. Klageorganet er gitt en rettslig autoritet ved at alle åtte medlemmer skal utnevnes av justisministeren. Leder og nestleder skal være jurister utnevnt etter at Højesterets president har fått uttale seg.

Det danske retsplejerådet som rådgir Justisministeriet i reformer av retsplejeloven, var i utgangspunktet skeptisk til å gi pressen særretter fordi dette «begrænser muligheden for, at andre kan kontrollere pressens oplysninger».[92] For å unngå problemet med hvem som skal vokte vokterne, mente rådet at innsynsrettene i størst mulig grad burde gis til enhver. Det ble likevel åpnet for flere særretter for pressen. Særrettene er til dels knyttet sammen med særlige *plikter*, for eksempel når det gjelder oppbevaring og bruk av dokumenter som ikke er gjenstand for innsyn fra enhver.

Ved tvil om en person er journalist eller har et journalistisk formål med innsynsbegjæringen, bes det enten om at pressekort scannes og sendes i kopi til retten eller om bekreftelse fra ansvarlig redaktør i mediet vedkommende arbeider for.[93] Frilansjournalister som kan dokumentere å ha en ansvarlig redaktør for arbeidet som skal publiseres, har samme krav på innsyn som fast ansatte journalister.

6.4.2.3 Personer med særlig interesse

Personer med «en særlig interesse» kan ha krav på noe større innsyn enn enhver, men har færre krav på innsyn enn pressen. Kriteriet for utvidet innsynsrett er «en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål» (§ 41 d). I Notat (2016) fra Domstolsstyrelsen nevnes fornærmede og etterlatte som eksempler på personer som kan ha en særlig interesse i innsyn.

Den særlige interesse skal forstås som *en rettslig interesse* i innsyn. Interessen blir vurdert i forhold til hvert enkelt dokument, ikke i forhold til saken som helhet. Personer med særlig interesse i innsyn kan få innsyn i dommer og kjennelser utover ettårsfristen for enhver. Bestemmelsen har blant annet tjent som hjemmel for at en forsvarer fikk innsyn i sammendrag av liknende straffesaker som tidligere var avgjort (U 2000.1532 H).

6.4.2.4 Forskere

Personer som driver med «videnskabelig forskning» kan også ha krav på større innsyn enn folk flest (§ 41 b, stk.2, nr. 2). I noen sammenhenger blir personer som ber om innsyn for et vitenskapelig formål likestilt med personer som ber om innsyn for et journalistisk formål, men i andre sammenhenger ikke.

Særlig innsyn for forskere forutsetter at innsynet skal benyttes til forskningsformål. Personkretsen av forskere omfatter bare personer som har fullført grunnutdanning. Studenter som skriver bachelor- eller

[91] Baumbach (2017) s. 341.
[92] Betænkning 1427/2003 om offentlighed i civile sager og straffesager, s. 179.
[93] Notat om aktindsigt i retssager (2016) s. 6.

masteroppgaver anses ikke som forskere. I rettspraksis er det uttalt at dette gjelder «uanset lødigheten af ansøgerens projekt».[94] Særretter for forskere gjelder både for forskning i offentlig og privat regi, og utenlandske forskere har samme rettigheter til innsyn som danske forskere.[95]

6.4.3 Hva retten til dokumentinnsyn omfatter

6.4.3.1 Generelt

Retten til «aktindsigt» gjelder i all hovedsak bare endelige avgjørelser i en sak, det vil si dommer, kjennelser og bøteforelegg. Domstolen kan ha plikt til å unndra flere typer opplysninger fra avgjørelsene som det gis innsyn i. Lekdommere i straffesaker og fornærmede i saker om seksualforbrytelser har krav på anonymitet, jf. § 41 e, stk. 4, 2. og 3. stk. Retten til innsyn gjelder generelt ikke personnummer, det vil si sifrene som følger etter fødselsdato, jf. § 41 e, stk. 5. Dersom en person har særlig navne- og adressebeskyttelse etter lov om det Centrale Personregister (CPR-loven)[96] § 28 og § 34 kan domstolene ikke utlevere disse opplysningene ved innsyn i en rettsavgjørelse. Private forhold, forretningshemmeligheter og statens interesser kan også begrunne at retten til innsyn begrenses.

Retten til dokumentinnsyn gjelder heller ikke for forklaringer gitt for lukkede dører eller forklaringer omfattet av referatforbud, jf. § 41 b, stk. 2, nr. 4 og 5. Men dersom det har vært åpnet for skriftlige fremleggelser eller skriftlig prosedyre i en sak, har enhver også krav på innsyn i disse dokumentene, jf. § 41 c, stk. 1.

6.4.3.2 Særrettene for pressen

Pressen har rett til å få utlevert kopi av tiltalebeslutninger («anklageskriftet») og rettsmøtebegjæringer fra anklagemyndigheten, jf. retsplejeloven § 41 f, stk. 2. Tidspunktet for innsyn i tiltalebeslutningen er regulert i forskrift slik at kopi tidligst kan kreves utlevert en uke etter at tiltalte har fått beslutningen forkynt, 14 dager etter postforsendelse til tiltalte og senest på dagen for hovedforhandlingen.[97] Ved utlevering av tiltalebeslutninger til pressen blir tiltalte ikke anonymisert, men de fire siste siffer i personnummeret skal slettes. I den grad ofre og vitner er omtalt i tiltalebeslutningen, skal disse anonymiseres. Retten har dessuten anledning til å nedlegge navneforbud, se nærmere kapittel 18 (punkt 18.3.2)

Pressen har også rett til å få låne hjelpedokumenter og skisser over gjerningssted, jf. § 41 f, stk. 4 og få kopi av alt som blir innført i rettsboken i en sak, jf. § 41 f, stk. 5. Hvis rettsmøtet i saken har vært holdt for lukkede dører, kan retten ikke gi innsyn i andre opplysninger fra rettsboken enn dommer og kjennelsen i saken med mindre begrunnelsen for lukkede dører alene er hensynet til ro og orden i rettslokalet.[98] Dette gjelder selv om den som har avgitt forklaring for lukkede dører har samtykket.[99] På dette punktet blir pressen altså ikke bedre stilt enn enhver annen borger.

6.4.3.3 Taushetsplikt

Regler om taushetsplikt setter forbud mot å videreformidle «fortrolige» opplysninger. Dette omfatter alle opplysninger lov eller annen gyldig bestemmelse har betegnet som fortrolig. Opplysninger som fremkommer under forhandlinger for lukkede dører eller i forbindelse med rettens rådslagninger og voteringer er i retsplejeloven gitt en slik fortrolig stilling. Brudd på taushetsplikt er straffbart, jf. dansk straffelov § 152, stk. 3.

---

[94] Jf. Vestre landsrets avgjørelse U 2005.3014 V og UfR 2015.3267/1H.
[95] Se Domstolsstyrelsens Notat om aktindsigt i retssager (2016) s. 7.
[96] LBK nr 646 af 02/06/2017.
[97] Se bekg. nr. 546 af 18. juni 2004 om retslister og om massemediernes aktindsigt i og om massemediernes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer mv. (som ændret ved bekg. nr. 1005 af 6. oktober 2006 og nr. 770 af. 23. juni 2010) § 6.
[98] Se retsplejeloven § 41 f, stk. 5 og U.2005.1896 V.
[99] Se U.2005.3017 V.

6.4.3.4 Meroffentlighet

Etter modell fra offentlighetsloven er det gitt en regel om «meraktindsigt» i retsplejeloven § 41 h. Det vil si at *adgangen* til å gi innsyn i en konkret sak kan rekke lenger enn *retten* til å kreve innsyn. Om noen ber om innsyn, har offentlige tjenestemenn plikt til å vurdere om innsyn kan gis selv om det ikke kan kreves. Selv om bestemmelsen i retsplejeloven er svært lik den tilsvarende regel i offentlighedsloven, er det hevdet at reglene blir praktisert svært ulikt, og at muligheten for merinnsyn i rettspleien i realiteten er liten.[100]

Det er først og fremst er ved henvendelser fra pressen og fra forskere at det er aktuelt å vurdere meroffentlighet. Når det gjelder forskere vises det i forarbeidene særlig til «seriøse forskningsprosjekter af væsentlig offentlig interesse».[101]Avslag kan begrunnes i at det er byrdefullt eller umulig å anonymisere materialet det bes om innsyn i.[102] Henvendelser om merinnsyn i avsluttede straffesaker skal rettes til politimesteren i den politikrets som har behandlet straffesaken, og ikke til retten.[103] Dette henger sammen med at dokumenter i straffesaker ikke blir arkivert hos retten, men hos politiet.

6.4.4 Tidspunkt for og varighet av innsyn

6.4.4.1 Generelt

Enhver har rett til innsyn i alle domskonklusjoner *innen en uke* etter at dommen er avsagt, jf. retsplejeloven § 41 a. Dette gjelder også konklusjoner på dommer som ikke er offentlige i sin helhet. Enhver har videre rett til innsyn i begrunnede avgjørelser som ikke er unntatt offentlighet i *ett år* etter av straffesaken er avsluttet, jf. § 41 b. For kjennelser som blir avgjort før saken er avsluttet, inntrer ikke retten til innsyn før saken *er* avsluttet, det vil si når det er avsagt dom i saken. Ettårsregelen er begrunnet i at innsynsretten har størst betydning og er mest berettiget når det er tale om aktuelle eller nylig avsluttede straffesaker. I forarbeidene til bestemmelsen blir det vist til at domfelte har et rimelig krav på at ikke straffbare forhold blir trukket frem i offentlighetens lys etter at det har gått lenger tid.[104] For saker som avsluttes med bøteforelegg, kan enhver kreve kopi av forelegget utlevert, jf. § 41 g.

Ettårsregelen for innsyn i avgjørelser fra avsluttede straffesaker gjelder ikke for forskere, jf. § 41b, stk. 2, nr. 2. I forarbeidene er det forutsatt at begjæringer om utlevering av avgjørelser i avsluttede straffesaker til forskere uten videre skal etterkommes så lenge forskerne er tilknyttet offentlige eller anerkjente private forskningsinstitusjoner.[105] Forskere uten slik institusjonell tilknytning kan også få innsyn, men da kan det være grunn til å kreve en mer utførlig redegjørelse for hvordan materiale skal bli benyttet til forskning.

6.4.4.2 Særrettene for pressen

Unntaket for innsyn i kjennelser i saker som ikke er avsluttet gjelder ikke for pressen, jf. § 41 b, stk. 2, nr. 3. Det er i § 41 f gitt særregler for hvordan slike avgjørelser skal håndteres (stk. 6). Særrettene om innsyn i saker som ikke er avsluttet, gjelder ikke journalister fra utenlandske medier. Begrunnelsen for forskjellsbehandlingen er at det ikke lar seg gjøre å håndheve det straffesanksjonerte forbudet mot videreformidling av opplysninger om straffesaker som ikke er avsluttet overfor journalister i utenlandske medier.[106]

Pressen har for øvrig en særrett til innsyn i alle dommer avsagt de siste 4 uker (stk. 1), se

[100] Jf. Jens Møller, «Aktindsigt efter offentlighedsloven og retsplejeloven – en komparativ statusoversigt», i Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen, Trine Baumbach, Ole Scharf og Henrik Stevnsborg (red.), Retsplejeloven 100 år, DJØF Forlag 2019 s. 665–678 på s. 674.
[101] Betænkning 1427/2003 om offentlighed i civile sager og straffesager, s. 252.
[102] Se Notat om aktindsigt i retssager (2016) s. 24.
[103] Se Notat om aktindsigt i retssager (2016) s. 16.
[104] Betænkning 1427/2003 om offentlighed i civile sager og straffesager, s. 216.
[105] Jf. lovforslag nr. 23, FT 2003-04, bemerkninger til § 41 b.
[106] Se FT 2003-04, tillæg A, side 620 og Veiledningen 2016 s. 18.

nærmere om den såkalte «pressebakke-ordningen» i Danmark i kapittel 17 (punkt 17.4.3)

Ettårsfristen for innsyn i avgjørelser fra avsluttede straffesaker gjelder heller ikke for pressen. Dette er begrunnet med at pressen kan ha behov for å trekke linjer tilbake i tid og ville bli unødig hemmet av ettårsregelen i sitt research-arbeid. Når det gjelder begjæring om innsyn i avsluttede straffesaker, gjør regelen ikke forskjell på journalister fra danske og utenlandske medier.

6.4.5 Gjennomføring av innsyn

6.4.5.1 Enhver

En digital database over avidentifiserte dommer skal bli etablert i 2021, se nærmere omtale i kapittel 18 (punkt 18.4.3). Innsyn blir ellers gjennomført ved utlevering av kopi eller ved gjennomsyn. Utlevering av kopi skjer vanligvis i avidentifisert form som elektronisk vedlegg til e-post. Innsyn i lydopptak er forutsatt å skje i rettens lokaler.[107]

Retten tar med hjemmel i retsafgiftsloven (RAL) en avgift for utlevering av kopi av dokumenter.[108] I 2020 var avgiften Dkr 175 per kopi. Det er ikke avgiftsfritak for forskere eller journalister. Alle andre enn journalister må ha betalt rettsavgiften *før* dokumentet blir utlevert. Domstolen skal dokumentere gjennomføringen av innsynsrett i en bestillingsbok. Av regnskapsmessige grunner skal bestillingen gis et løpenummer og det skal registreres dato for bestilling, rekvirentens navn, dokumentets art, rettsavgiftens størrelse, kassasystemets hovedtellernummer og dato for utlevering av dokumentet.[109] Mange domstoler har flere bestillingsbøker for ulike sakstyper.

6.4.5.2 Pressen

Innsyn i nye avgjørelser gjennomføres for pressen ved hjelp av fysiske pressemapper – omtalt som «pressebakker». Et flertall av domstolene har pressebakker der avgjørelser legges til gjennomsyn i fire uker.[110] Journalister har alltid krav på å få utlevert kopi hvis det dreier seg om en rettsbok eller en dom, jf. § 41 f, stk. 5 og § 41 b.

Pressens særretter til innsyn har som virkning at denne personkretsen vil ha en rekke dokumenter i hende som ikke enhver kan få innsyn i. Det er derfor gitt særlige restriksjoner i lov for pressens oppbevaring og bruk av dokumenter som andre ikke får innsyn i. Det følger av retsplejeloven § 41 f stk. 6 at slike dokumenter eller dokument-kopier ikke må være tilgjengelige for andre enn massemediets journalister og redaksjons-medarbeidere. I loven er det også uttalt at dokumentene kun kan brukes «til støtte for journalistisk og redaktionelt arbejde». Bestemmelsen skal forstås slik at det ikke er adgang til å gjengi ordrett lange sammen-hengende passasjer fra dokumentet.[111]

6.4.6 Referatrett

Omtale av straffesaker kan begrenses av navneforbud eller referatforbud. Dersom dommer og kjennelser i straffesaker skal gjengis offentlig i sin helhet, må dette skje i anonymisert form, jf. retsplejeloven § 1017 d, stk. 1. Både fysiske og juridiske personer skal anonymiseres. Overtredelse av disse reglene kan straffes med bot. Det er gjort unntak for rettsinformasjonssystemer av vesentlig samfunnsmessig betydning som er etablert i medhold av personopplysningslovgivning og for gjengivelse som bygger på slik informasjon.

6.4.7 Oppsummering

Reglene om rett til innsyn for allmennheten i straffesaksdokumenter er i Danmark gitt av særregler om dokumentinnsyn som ble inntatt i et eget kapittel (3 a) i retsplejeloven i 2004. De alminnelige reglene om offentlighet i forvaltningen får ikke anvendelse. Reguleringen skiller seg fra svensk rett ved at ulike personkretser er gitt forskjellige krav på

[107] Notat om aktindsigt i retssager (2016) s. 39.
[108] Retsafgiftsloven (LBK 1252/2014)
[109] Notat om aktindsigt i retssager (2016) s. 32.
[110] Opplysninger fra Johanne Kiørboe i Domstolsstyrelsen, i e-post av 12. mai 2020.
[111] Møller mfl. (2018), kommentar til § 41 f stk. 6.

innsyn. Pressen er gitt en særstilling. I verserende straffesaker er det i all hovedsak bare pressen som er gitt krav på innsyn. I avsluttede straffesaker kan forskere og andre personer med særlige interesser i en bestemt sak også ha krav på innsyn i flere typer dokumenter enn folk flest. Den lovfestede plikten til å vurdere om det kan gis innsyn utover det reglene gir rettskrav på (mer-innsyn), synes ikke å ha samme effekt i rettspleien som tilsvarende regel i forvaltningen. Regelverket er ellers kjennetegnet av at innsyn blir gitt innenfor nokså strenge tidsrammer og av vid adgang til å sette vilkår for innsyn, for eksempel om plikter til forsvarlig oppbevaring av opplysninger, navneforbud eller referatforbud.

6.5 Oppsummering og sammenlikning

Tradisjonen for regulering av innsyn i straffesaksdokumenter er vesensforskjellig i Sverige og Danmark. Det er særlig tre forhold ved reguleringen av allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter i Sverige som er bemerkelsesverdig sammenliknet med Danmark. For det første er retten til dokumentinnsyn ikke betinget av formålet med innsyn. Den anonyme borger har i utgangspunktet samme rett til innsyn som en journalist. For det andre har enhver rettskrav på innsyn i alle underliggende straffesaks-dokumenter som domstolen mottar fra anklagemyndigheten, så langt disse ikke er belagt med sekretess. Volumet av saks-dokumenter som det kan kreves innsyn i blir dermed vesentlig større i Sverige enn i Danmark. For det tredje er tidspunktet for innsyn fremskutt. I Sverige gjelder retten til innsyn mens saken *verserer* i domstolene. Skjæringspunktet for rett til dokumentinnsyn er når det er tatt ut tiltale for domstolen, det vil si *før* hovedforhandling har funnet sted. De mest sentrale forskjellene på reguleringen av allmennhetens adgang til innsyn i straffesaksdokumenter i de to rettssystemene er oppsummert tabell 7.1 nedenfor.

Figur 7.1 To nordiske tradisjoner

Reguleringsspørsmål	**Sverige**	**Danmark**
Særrett for pressen	Grunnlovsbeskyttet	Lovregulert
Reguleringssystem	Felles regulering av rett til dokumentinnsyn i forvaltning og rettspleie.	Særregulering av rett til dokumentinnsyn i rettspleien.
Hvilke andre personer enn sakens aktører har krav på dokumentinnsyn?	Enhver kan be om innsyn og har rett til å være anonym.	Ulike personkretser har ulike krav. Pressen har flere særretter enn andre personkretser.
Krav om legitimt formål?	Nei. Innsynsretten gjelder uavhengig av hva som er formålet.	Ja. Visse formål (presse, forskning) kan begrunne både rett til innsyn og adgang til merinnsyn.
Hvilke dokumenter gis det innsyn i?	Alle dokumenter som blir sendt inn til domstolen og som ikke er belagt med sekretess.	I hovedsak bare endelige avgjørelser i en sak. Særretter til innsyn gjelder

		enkelte positivt angitte dokumenter.
Når inntrer retten til dokumentinnsyn?	Når tiltale er tatt ut for domstolen. Åpner for kontroll med verserende straffesaker.	Som regel ikke før avgjørelse er truffet. Primært etterfølgende kontroll.
Gjennomføring av innsyn	Rett til utskrift evt. gjennomsyn, ikke elektronisk kopi. Lyd- og bildefiler utleveres på særskilt medium.	Rett til kopi eller gjennomsyn. Krav på kopi gjelder kun tekstdokumenter.
Referatrett	Referatrett følger aksessorisk av rett til innsyn.	Referatrett kan begrenses av referatforbud og navneforbud.

Del III

Gjeldende rett

7 Oversikt over gjeldende rett

7.1 Innledning

Reguleringen av allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter har mange likhetstrekk med reguleringen i Danmark. I tråd med den vestnordiske tradisjonen får offentleglovas regulering av retten til innsyn i offentlige dokumenter ikke anvendelse på politiets og påtalemyndighetens oppgaver etter straffeprosessloven eller domstolenes oppgaver etter rettspleielovgivningen.[112] Til forskjell fra i Danmerk er imidlertid reglene om dokumentinnsyn i straffesaker *også* forskjellig fra reglene som gjelder i sivile saker. Dette gir et komplekst og flersporet system for offentlighet.

Dette kapitlet gir først en oversikt over det flersporete systemet for offentlighet, forholdet til regelverk om personvern og den folkerettslige minstestandardarden for offentlig rettergang og dom. Deretter følger en summarisk oversikt over prosessregelverket om dokumentinnsyn i straffesaker for allmennheten. Fremstillingen er i dette punktet disponert på samme måte som fremstillingen av svensk og dansk rett i kapittel 6. Dette skal legge til rette for en sammenlikning av reglene. Det gis mer detaljerte fremstillinger av gjeldende rett i drøftelsen av enkeltregler i del V og del VI.

I mandatet for utredningen er det pekt på at pressen har fremhevet at særreguleringen av allmennhetens rett til dokumentinnsyn i straffesaker ikke reflekterer den praksisskapte rettsutviklingen. Rettsutviklingen det refereres til er resultatet av et samspill mellom Den europeiske menneskerettighetsdomstol og Høyesterett. Det dreier seg om innfortolkning av et informasjonskrav i retten til ytringsfrihet i EMK artikkel 10. Rettsutviklingen har ført til at EMK artikkel 10 kan være et selvstendig rettsgrunnlag for en rett til innsyn i straffesaksdokumenter der prosessregelverket ikke gir krav på innsyn. Rekkevidden av dette rettsgrunnlaget er ikke avklart, men det redegjøres avslutningsvis i dette kapitlet for de holdepunkter praksis så langt har gitt. Det gjøres oppmerksom på at Høyesterett 9. og 10. februar 2021 behandlet en sak mellom VG og Riksadvokaten som gjaldt krav om innsyn i nærmere angitte dokumenter i en sak som var henlagt av Spesialenheten for politisaker.[113] Avgjørelsen kan bidra til noe større klarhet om rekkevidden av EMK artikkel 10 som grunnlag for innsyn i straffesaksdokumenter, men foreligger ikke på tidspunktet for ferdigstillelse av denne utredningen.

7.2 Et flersporet system for offentlighet

7.2.1 Grunnloven § 100 femte ledd

Et utgangspunkt for det flersporede systemet i Norge finnes i Grunnloven § 100 femte ledd. Bestemmelsen opererer med to forskjellige former for informasjonskrav, ett for forvaltningen og ett for rettspleien. Kravet på innsyn i dokumenter (dokumentoffentlighet) gjelder forvaltningen, men ikke for rettspleien. I rettspleien er funksjonene til offentlighetsprinsippet ivaretatt av et krav på å være til stede i rettsmøter (møteoffentlighet).

Offentlighetsprinsippet ble grunnlovfestet ved revisjonen av Grunnloven § 100 i 2004. Informasjonskravet i femte ledd er utformet i tråd med forslaget som ble utarbeidet av den forrige Ytringsfrihetskommisjonen. I behandlingen av forslaget ble det uttalt at det var uklart om kommisjonen hadde ment at grunnlovfestingen også skulle sikre dokumentoffentlighet i saker som ble behandlet i domstolene. Verken departementet eller kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at dokumenter knyttet til saksbehandling etter rettspleielovene i påtalemyndighet eller domstoler *burde* være omfattet av

[112] Jf. Offentleglova § 2 fjerde ledd.

[113] Sak 20-106562STR-HRET.

prinsippet om dokumentoffentlighet.[114] Det ble pekt på at den grunnlovfestede møteoffentligheten sikret behovet for kontroll og åpenhet i rettspleien. Det ble også vist til at tvisteloven var under revisjon og at det skulle tas nærmere stilling til dokumentinnsyn ved behandling av sivile saker i domstolene i den forbindelse.

7.2.2 To prosessformer

Behandlingen av straffesaker og sivile saker følger i Norge ulike prosessformer og regler for saksbehandlingen er gitt i to forskjellige lover. Ved ikrafttredelsen av lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) i 2008, ble adgangen til dokumentinnsyn i sivile saker betydelig utvidet. Allmennheten er gitt rett til innsyn i alt materiale som avgjørelsen i saken kan bygges på, med mindre det er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Reglene står i tvisteloven §§ 14-2–14-7.

I straffesaker er saksbehandlingen regulert av lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker. Her er allmennheten ikke gitt noen rett til innsyn i materiale avgjørelsen i saken kan bygges på. Når saken er avsluttet, kan enhver kreve utskrift av rettens realitetsavgjørelser samt av visse prosessuelle avgjørelser som treffes ved kjennelse, jf. § 28 tredje ledd. Pressen er gitt krav på innsyn i tiltalebeslutningen i påtaleinstruksen § 22-7 og i forskrift om offentlighet i rettspleien § 7.

Det hender at straffesaksdokumenter blir påberopt som bevis i sivile saker. I HR-2018-931-U kom Høyesteretts ankeutvalg til at straffeprosessuelle begrensninger med hensyn til retten til innsyn i politiets og påtalemyndighetens interne dokumenter i straffesaken, ikke begrenser retten til tilgang til slike interne dokumenter i en erstatningssak etter tvistelovens regler, når denne reises etter at straffesaken er avsluttet. Departementet har nylig fremmet forslag om å endre politiregisterloven for å kunne skjerme opplysninger som er taushetsbelagt i straffesaker fra å bli offentlig eksponert i en sivil sak.[115]

Lov om domstolene 13. august 1915 nr. 5 gir regler om rettsmøter. Disse er felles for begge prosessformer. Rettsmøteoffentligheten er nærmere regulert i domstolloven § 124 som sier at «[r]ettsmøtene er offentlige og forhandlingene og rettsavgjørelsene kan gjengis offentlig, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov». Domstolloven gir dessuten felles regler om når rettsmøter kan holdes for lukkede dører og om adgangen til å gjengi opplysninger fra rettsmøter og rettsavgjørelser offentlig.

Det er også spredte bestemmelser i lovverket som åpner for at politiet kan gjøre unntak fra taushetsplikten og gi dokumentinnsyn. Når politiet opptrer som straffeforfølgningsmyndighet, er Riksadvokaten øverste leder. *Veilederen* fra Riksadvokaten om innsyn i straffesaker for andre enn sakens parter (RA-2017-3-S) normerer praksis for behandling av søknader om innsyn til ulike politidistrikt og har stor praktisk betydning.

7.2.3 Forholdet til offentleglova

Politiet opptrer også som forvaltningsmyndighet. Det er for eksempel i kraft av å være forvaltningsmyndighet politiet utfører førerkortkontroll, godkjennelse av arrangementer, mottar varsel om demonstrasjoner eller foretar utlendingskontroll og uttransportering.[116] Når politiet opptrer som forvaltningsmyndighet, er det offentleglova og forskriften gitt i medhold av denne loven som regulerer adgangen til innsyn. Det er Politidirektoratet som er øverste leder for forvaltningsoppgavene til politiet. Offentleglova gjelder for direktoratets virksomhet.

Domstolene utfører også forvaltningsoppgaver. Det gjelder for eksempel ved registrering av dødsfall eller utstedelse av skifteattest. Det gjelder også administrative gjøremål som personalutvikling, budsjettstyring og ansettelser. I offentlegforskrifta 17.

[114] Innst. S. nr. 270 (2003–2004) punkt 6.

[115] Høringsnotat fra Lovavdelingen om forslag til endringer i tvisteloven mv. – ankesiling, rettsmekling mv. 7. oktober 2020 s. 34–35.

[116] Se flere eksempler i Auglend og Mæland (2016) s. 1006.

oktober 2008 nr. 1119 § 3 er det presisert at det er offentleglova som gjelder for saker om fastsettelse av gebyr og om fastsettelse av salær til forsvarere, prosessfullmektige og sakkyndige. Enhver kan med andre ord kreve innsyn i rettsfastsatte salærer i medhold av offentleglova. Den sentrale administrasjonen av de alminnelige domstolene er lagt til den uavhengige Domstoladministrasjonen. Dette er et forvaltningsorgan som er omfattet av offentleglova.

Offentleglova gir flere og andre typer innsynskrav enn reguleringen av innsyn i rettspleielovgivingen. Enhver kan for eksempel be om sammenstilling av opplysninger fra et forvaltningsorgans databaser i medhold av offentleglova § 9. Når politiet og domstoler opptrer som forvaltningsmyndighet, får denne regelen anvendelse. Regelen får også anvendelse ved saksbehandling i Politidirektoratet og Domstoladministrasjonen. Det betyr for eksempel at et krav om å få sammenstilt opplysninger om antall drap fordelt på politidistrikt i en gitt 6-måneders periode ikke skal kunne avslås dersom forvaltningsorganet kan foreta en sammenstilling ved enkle fremgangsmåter. Etter kritikk fra Sivilombudsmannen etterkom Politidirektoratet et slikt krav fra Aftenposten.[117]

7.2.4 Særlig om merinnsyn

I offentleglova § 11 er det lovfestet en plikt for forvaltningsorganer til av eget tiltak å vurdere å gi helt eller delvis innsyn i dokumenter som allmennheten i utgangspunktet ikke har noe krav på innsyn i. Dette kalles for «merinnsyn» eller «meroffentlighet». Formålet med regelen er å synliggjøre at lovhjemler som åpner en skjønnsmessig adgang til å nekte innsyn ikke skal anvendes som pliktregler. Prinsippet ble tatt inn i offentlighetsloven i 1982 etter at det var erfart at unntakshjemlene i loven var for lette å gripe til.[118] Prinsippet gjelder tilsvarende for retten til partsinnsyn i forvaltningsloven.[119] I NOU 1999: 27 *Ytringsfrihed bør finne sted* uttalte Ytringsfrihetkommisjonen at meroffentlighet var en «kjernebestemmelse i innsynslovgivingen», og at dette skulle tvinge offentlige tjenestemenn til å «tenke» offentlighet.[120]

Særreglene om dokumentinnsyn for allmennheten i rettspleien inneholder ingen lovregler om merinnsyn, verken i sivile saker eller i straffesaker. Ved revisjonen av tvistelovens regler om dokumentinnsyn ble det lagt til grunn at resultatet av de nye reglene var at det ikke lenger var rom for noen merinnsynsvurdering i sivile saker.[121] Situasjonen er en annen i straffesaker der allmennheten har svært begrensede rettigheter til dokumentinnsyn. I praksis og teori er det antatt at prinsippet om merinnsyn kan være anvendelig på vurderinger om innsyn som foretas i strafferettspleien. Justisdepartementet presiserte eksempelvis i 2001 i et rundskriv at det ikke var noe i veien for at domstolene etter en konkret vurdering ga utskrift av kjennelser utover pliktreglene, og at dette var særlig aktuelt for fengslingskjennelser.[122] Håndboken *Dommerne og mediene* legger også til grunn at domstolene kan praktisere merinnsyn selv om det ikke er uttrykkelig hjemmel for dette i lov eller forskrift.[123] Det synes altså å gjelde et ulovfestet prinsipp om meroffentlighet i strafferettspleien.

Rekkevidden av et ulovfestet prinsipp om meroffentlighet for straffesaksdokumenter er uklart. Som nevnt i kapittel 3 har flere av de tidligere utredningene av reglene om offentlighet i rettspleien foreslått å lovfeste prinsippet om meroffentlighet i rettspleielovgivningen. I Tron Sundets utredning med utkast til ny domstollov er det foreslått å gi en

[117] Se Sivilombudsmannens avgjørelse 11.2.2015 (2014/2291)

[118] Se Kristian Brandt, Jon Sverdrup Efjestad, Hanne Harlem og Camilla Selman, *Lovkommentar til Offentleglova*, Universitetsforlaget 2018 s. 187 og den forutgående diskusjonen i Innst. O. nr. XIV (1969–1970) s. 6 og Ot. prp. nr. 70 (1968–1969) s. 28.

[119] Se forvaltningsloven § 18 annet ledd

[120] NOU 1999: 27 s. 92.

[121] Se NOU 2001: 32 Rett på sak Lov om tvisteløsning (tvisteloven) Bind B s. 856 sammenliknet med tidligere praksis for meroffentlighet omtalt i NOU 2001: 32 Bind A s. 603.

[122] Rundskriv fra Justis- og politidepartementet G-2001-22 av 16. september 2001.

[123] Dommerne og mediene (2012) s. 64.

fellesregel om plikt til å vurdere merinnsyn i sivile saker og straffesaker i domstolloven. Utkastet til ny bestemmelse er gjengitt foran i punkt 4.2.5.

7.3 Forholdet til regelverk om personvern

7.3.1 Grunnloven § 102 og § 104

Regler om rett til offentlig innsyn står i et konfliktfylt forhold til regler om rett til privatliv. I 2014 fikk Grunnloven en menneskerettighetskatalog som blant annet ga retten til privatliv nytt konstitusjonelt vern i § 102. Bestemmelsen gir enhver rett til respekt for sitt privatliv og pålegger statens myndigheter å sikre et vern om den personlige integritet. Det ble også gitt en ny § 104 som skulle sikre barn grunnleggende rettigheter. I tredje ledd av denne bestemmelsen er det påpekt at barn har rett til vern om sin personlige integritet. Begge disse nye bestemmelsene er utformet på bakgrunn av internasjonale menneskerettskonvensjoner som Norge var forpliktet av før katalogen av menneskerettigheter ble etablert i Grunnloven.

Retten til privatliv er utformet på bakgrunn av EMK artikkel 8. EMK er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven og EMDs praksis blir lagt til grunn ved tolkning av rekkevidden av privatlivsvernet etter Grunnloven § 102. Retten til privatliv og familieliv er også beskyttet av EUs Charter for grunnleggende rettigheter artikkel 7. EU-domstolen har støttet seg på EMDs omfattende praksis ved fortolkning av retten til privatliv.[124] EMD kan i alle fall så langt betraktes som førende når det gjelder felleseuropeiske grenser for rettigheten. I neste punkt gis det noen eksempler som illustrerer hvordan EMK artikkel 8 på ulike måter kan sette grenser for statens muligheter til å gi allmennheten rett til dokumentinnsyn i straffesaker.

Grunnloven § 104 er utformet med FNs konvensjon 20. november 1989 om barnets rettigheter som bakgrunn. Også denne konvensjonen er inkorporert i norsk rett av menneskerettsloven. I artikkel 3 er det gitt uttrykk for at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette må gjelde også for beslutninger om å gi, eller ikke gi, innsyn i straffesaksdokumenter som involverer barn i rollen som tiltalt eller fornærmet.

Verken retten til ytringsfrihet, retten til privatliv eller barns rett til vern om personlig integritet er absolutte rettigheter. Ved rettighetskollisjoner mellom allmennhetens informasjonskrav og straffesaksaktørers privatliv må det foretas en avveining. Hva som er riktig balansepunkt kan endre seg over tid. Ettersom menneskerettighetenes grenser blir definert av internasjonale domstoler etter en dynamisk tolkning, kan det være vanskelig å gi presise nasjonale lovregler for slike rettighetsavveininger.

7.3.2 Særlig om EMK artikkel 8

Retten til privatliv er anerkjent som et legitimt formål for å begrense ytringsfriheten og herunder allmennhetens informasjonskrav. Alle som på ulike måter blir involvert i en straffesak har krav på et visst privatlivsvern. Saken *Z mot Finland*, omtalt foran i punkt 5.3.2, illustrerer at EMK artikkel 8 etter omstendighetene kan gi fornærmede krav på et permanent vern mot at visse personopplysninger blir gjort til gjenstand for innsyn fra allmennheten.[125]

Bestemmelsen er dessuten forstått slik at staten kan ha plikt til å iverksette tiltak for å beskytte privatlivet til borgerne. I *Craxi nr. 2 mot Italia* innebar det en krenkelse av artikkel 8 at staten ikke hadde hatt tiltak som var tilstrekkelige til å hindre lekkasje av opplysninger fra hemmelig telefonavlytting av en tidligere statsminister som var anklaget for

[124] Se for eksempel anvendelsen av avgjørelsen Österreichischer Rundfunk (2003) C-465/100, C-138/01 og C-139/01.

[125] Z mot Finland, dom 25. februar 1997 (klagesak nr. 22009/93).

korrupsjon.[126] Dette illustrerer at den utvidede adgangen til bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder må ledsages av tiltak som verner mot at opplysninger som er innhentet ved slike metoder blir kjent.

EMK artikkel 8 setter altså ikke bare grenser for hvilke opplysninger staten kan gi innsyn i, men stiller også krav om at staten etablerer tilstrekkelige hinder for innsyn fra allmennheten ved anvendelse av integritetskrenkende politimetoder.

7.3.3 EUs personvernregelverk (GDPR)

Regler om rett til innsyn i enkeltsaker står også i et konfliktfylt forhold til EUs personvernregelverk som også er forpliktende for Norge. Personopplysningsloven 15. juni 2018 nr. 38 inkorporerer EUs Personvernforordning (GDPR) i norsk rett.[127] Personopplysningsloven og forordningen gjelder ikke når politi, påtalemyndighet og domstoler opptrer innenfor rammen av sin straffeforfølgende myndighet, jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b. I hvilken grad politi, påtalemyndighet og domstoler kan sies å opptre innenfor rammen av sin straffeforfølgende myndighet i relasjon til presse og publikum ved praktisering av reglene om offentlighet i straffesaker, er ikke helt klart. I Danmark er det antatt at retsplejelovens regler om dokumentinnsyn er lex specialis i forhold til personvernreguleringen i EU.[128] Det samme må trolig kunne legges til grunn om den relativt likeartede reguleringen av retten til dokumentinnsyn i norsk prosesslovgivning.

EUs personvernregelverk er av betydning selv om det ikke får direkte anvendelse. Av fortalepunkt 154 til personvernforordningen fremgår det at et sterkt personvern er forenlig med at allmennheten gis krav på innsyn i offentlige dokumenter, men at lovgiver har et ansvar for å sørge for «samsvar» mellom reglene:

> «Denne forordning gir mulighet for at det ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter. Innsyn i offentlige dokumenter kan anses for å være i allmennhetens interesse. Personopplysninger i dokumenter som oppbevares av en offentlig myndighet eller et offentlig organ, bør kunne offentliggjøres av nevnte myndighet eller organ dersom dette er fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller det offentlige organet er underlagt. Nevnte lovbestemmelser bør bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor i samsvar med retten til vern av personopplysninger, og kan derfor inneholde bestemmelser om det nødvendige samsvaret med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning».

GDPR har altså betydning i vurderinger av hvordan regler om allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter nærmere bør utformes. Når det gjelder opplysninger om straffedommer og lovovertredelser, er det gitt en særregel i GDPR art. 10. Bestemmelsen påbyr at behandling av slike opplysninger «bare [skal] utføres under en offentlig myndighets kontroll eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter». Bestemmelsen er av særlig betydning for regulering av gjennomføring av innsyn, for eksempel ved bruk av private

[126] Craxi nr. 2 mot Italia, dom 17. juli 2003 (klagesak nr. 25337/94) § 74.

[127] Europaparlamentet og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).

[128] Domstolsstyrelsens Notat om aktindsigt i retssager (2016) s. 36.

rettsinformasjonstjenester, og drøftes nærmere i kapittel 17 (punkt 17.3.3).

7.3.4 EUs politi- og strafferettslige samarbeid

I det politi- og strafferrettslige samarbeidet innenfor EU er det også gitt særlige regler om personvern. Disse reglene kan også begrense muligheter til å gi nasjonale regler om rett til innsyn. Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med henblikk på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger gir særregler for personvern i saker som faller inn under det politi- og strafferettslige samarbeidet i EU. Direktivet er basert på artikkel 16 i Traktaten for den Europeiske Unions Virkemåte (TEUV). Direktivet utvikler Schengen-samarbeidet og får anvendelse i Norge.[129]

I fortalen er det uttalt at prinsippet om innsyn i offentlige dokumenter ikke blir berørt av direktivet (punkt 16). EU-retten stenger ikke for videreformidling av personopplysninger som skjer i samsvar med EU-retten eller nasjonal rett «for at forene aktindsigt i officielle dokumenter med retten til beskyttelse af personopplysninger». For å være i samsvar med EU-retten må imidlertid de grunnleggende rettighetene i EUs Charter være ivaretatt. Charteret gir i artikkel 8 krav på beskyttelse av personopplysninger og i artikkel 7 krav på beskyttelse av privatliv og familieliv, hjem og kommunikasjon.

I direktivets artikkel 10 er særlige kategorier av personopplysninger definert på samme måte som i GDPR artikkel 9. Direktivet synes ikke å legge andre begrensninger på den materielle regulering av allmennhetens innsynsrett i straffesaker enn dem som ellers følger av statens ansvar for «samsvar» med personvernbeskyttelsen i GDPR.

7.3.5 Uskyldspresumsjonen

Det grunnleggende rettsstatsprinsippet at enhver skal anses som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven (uskyldspresumsjonen) setter grenser for retten til ytringsfrihet. Prinsippet ble inntatt i Grunnloven § 96 annet ledd i 2014, men kommer ellers til uttrykk både i EMK artikkel 6 nr. 2 og i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 2. Prinsippet har en rekke funksjoner. I denne sammenheng er det betydningen for regulering av allmennhetens rett til innsyn i verserende straffesaker som er av interesse.

Uskyldspresumsjonen setter grenser for myndighetenes adgang til å ytre seg overfor allmennheten om skyldspørsmålet i en verserende straffesak på annen måte enn innenfor lovens rammer for saksbehandling. EMDs avgjørelse i saken *Ribemont mot Frankrike* 10. februar 1995 illustrerer dette.[130] Innenriksministeren og de to øverste lederne for kriminaletterforskningen i Paris hadde i denne saken kommet med en skyldformodning på en pressekonferanse om etterforskningen av drapet på en minister. Tiltale i saken var ikke tatt ut. Det ble gitt uforbeholdne utsagn om Ribemonts medvirkning til drapet. Pressekonferansen ble kringkastet i flere TV-kanaler. EMD konstaterte at Ribemonts rett til å bli ansett uskyldig var krenket.

EMD har så langt ikke holdt staten ansvarlig for skyldformodninger fra private personer, i pressen eller sosiale medier. Innenfor rammen av EMK og norsk rett er det i utgangspunktet bare offentlige tjenestemenn som kan bringe staten i ansvar for krenkelse av uskyldspresumsjonen gjennom en offentlig forhåndsdom.

En rekke land har imidlertid etablert lovregler som begrenser retten til ytringsfrihet for private av hensyn til uskyldspresumsjonen. Mest kjent er de britiske «contempt of court»-reglene. Mange andre europeiske land har også regler som begrenser privatpersoners adgang til å omtale straffesaker når de

[129] Se fortalens punkt 101.

[130] Klagesak nr. 15175/89. Se også Butkevicius mot Litausen, dom 26. mars 2002 (klagesak nr. 48297/99).

verserer for domstolene. Den danske retsplejeloven § 1017, stk. 2 nr. 3 gir eksempelvis hjemmel for å ilegge bot eller fengsel i inntil fire måneder for den som «så længe endelig dom i en straffesag ikke er afsagt, fremsætter udtalelser, der er egnet til på uforsvarlig måde at påvirke dommerne, domsmændene eller nævningerne med hensyn til sagens afgørelse». Behovet for å introdusere slike regler i norsk rett har vært et tilbakevendende tema.[131] Dersom staten gir vid rett til innsyn i verserende straffesaker, kan det stilles spørsmålet ved om staten er i stand til å oppfylle sikringsplikt etter EMK artikkel 1 uten slike regler om begrensninger av ytringsfriheten for private personer.

7.4 Folkerettslig minstestandard for offentlig rettergang og dom

Retten til offentlig rettergang og dom er partsrettigheter som er vernet av flere internasjonale konvensjoner. Både EMK artikkel 6 nr. 1 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 nr. 1 gir krav på offentlig rettergang og at rettsavgjørelser blir offentliggjort. Begge konvensjonene er innarbeidet i norsk rett ved menneskerettsloven der § 3 gir anvisning på at konvensjonene skal gis forrang ved motstrid med norsk lov.

Kravet om at rettergangen skal være offentlig er en fravikelig menneskerettighet. Begge konvensjonene anerkjenner en rekke formål som legitime for å lukke dørene for presse og allmennhet. Både hensynet til moral, offentlig orden, nasjonal sikkerhet og partenes privatliv kan om nødvendig, og dersom det er forholdsmessig, begrunne lukkede dører. Verken pressen eller andre utenforstående har noen konvensjonsvernet rett til å klage på en slik avgjørelse. Dette gjelder selv om Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i en rekke avgjørelser har uttalt at offentlighet ikke bare er en rettssikkerhetsgaranti for den som er tiltalt, men også et virkemiddel for å ivareta tilliten til rettspleien.[132]

Kravet om at rettsavgjørelser skal bli avsagt offentlig – «pronounced publicly» – er derimot formulert som en ufravikelig rettighet i EMK artikkel 6 nr. 1. Dette er ikke forstått bokstavelig slik at rettsavgjørelser må leses høyt i et offentlig rettsmøte. Det er tilstrekkelig at avgjørelsen blir tilgjengeliggjort for allmennheten.[133] Dette kan for eksempel skje ved publisering på internett.[134] EMD har akseptert at offentliggjøring av dommen er begrenset til «operative parts» der det fremgår hva anklagen gjaldt, hvem den er rettet mot, hva som er funnet bevist, idømt straff og saksomkostninger.[135]

SP artikkel 14 nr. 1 er på dette punktet formulert mindre absolutt ved at det åpnes for at kravet om at «any judgment rendered in a criminal case [...] shall be made public» kan fravikes dersom hensynet til mindreårige gjør seg gjeldende. Unntaksmuligheten er likevel snever. I en generell tolkningsuttalelse har FNs menneskerettighetskomité uttrykkelig uttalt at dommen skal offentliggjøres selv om forhandlingene har foregått for lukkede dører, med mindre eksplisitte angitte unntak får anvendelse.[136]

7.5 Summarisk om straffeprosessrettens regler

7.5.1 Hvem som får innsyn

Utenfor gruppen av personer med rettslig interesse i en sak, opererer lovverket uttrykkelig med tre ulike personkretser som

[131] Se Aarli (2010) s. 434 med henvisninger til litteratur i note 1617.
[132] Se Axen mot Tyskland, dom 8. desember 1983 (klagesak nr. 8273/78) og Volkov mot Russland, dom 4. desember 2007 (klagesak nr. 64056/00).
[133] Jf. plenumsavgjørelsene Pretto mfl. mot Italia, dom 8. desember 1983 (klagesak nr. 7984/77) § 26, Axen mot Tyskland-saken fra 1983 §§ 31–32, Sutter mot Sveits, dom 22. februar 1984 (klagesak 8209/78) §§ 33–34 mfl.
[134] Se avvisingskjennelsen Grassl mot Østerrrike 2002 (62778/00).
[135] Se Welke og Bialek mot Polen, dom 1. mars 2011 (klagesak nr. 15924/05) § 83–84.
[136] Se tolkningsuttalelsen i SP General Comment 13, article 14 § 6.

kan ha krav på dokumentinnsyn: «Enhver», «pressen» og personer med «saklig grunn». Retten til innsyn i rettsavgjørelser i straffeprosessloven § 28 er gitt til «enhver». Særretter for pressen er gitt i påtaleinstruksen § 22-7 (innsyn i tiltalebeslutninger) og i forskrift om offentlighet i rettspleien 6. juli 2001 nr. 757. Særretter for personer med «saklig grunn» er gitt i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Pressen kan for øvrig også være omfattet av personkretsen som har «saklig grunn», jf. Innst. O. nr. 28 (1998-99) side 16 og *Veilederen* pkt. 6.3.

I praksis og *Veilederen* fra Riksadvokaten er det lagt til grunn at forskere, historikere, forfattere, studenter og organisasjoner også kan ha større krav på innsyn enn enhver. Dette kommer ikke til uttrykk i loven. Anerkjennelsen av at disse gruppene kan gis større innsyn enn enhver, illustrerer at innsynsreglene i norsk rett gjerne følger prinsippet om at innsyn i straffesaksdokumenter må tjene et legitimt *formål.* Med mindre en internasjonal minstestandard krever det, er det sjelden noen ubetinget rett til dokumentinnsyn.

7.5.2 Hva retten til innsyn omfatter

Retten til innsyn er etter gjeldende rett begrenset til et lite utvalg nærmere angitte dokumenter. Enhver har rett til innsyn i dommer og kjennelser som avslutter en sak. Rettsgrunnlaget finnes i straffeprosessloven § 28 tredje ledd som, når saken er avsluttet, også gir enhver rett til innsyn i avgjørelser om habilitet, avvisning, gjenopptakelse, erstatning i anledning forfølgning og heving. Det følger uttrykkelig av loven at det ikke er til hinder for å gi innsyn at avgjørelsen inneholder gjengivelser fra psykiatriske erklæringer, personundersøkelser eller andre personopplysninger. Det er imidlertid ikke rettskrav på innsyn i slike opplysninger. Det er presisert i siste punktum til § 28 tredje ledd at det ikke er adgang til innsyn i kjennelser som gjelder «saker som nevnt i § 100 a». Dette dreier seg om avgjørelser om bruk av tvangsmidler eller etterforskningsmetoder som mistenkte ikke er underrettet om.

Det er ikke krav på innsyn i påtalevedtak eller andre politidokumenter i avsluttede straffesaker. Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd åpner imidlertid for at det *kan* gis innsyn i «dokumentene i en avsluttet straffesak» til personer med «saklig grunn».

Med unntak av de ovenfor nevnte kjennelsene har allmennheten ikke krav på dokumentinnsyn i verserende straffesaker. Pressen har derimot krav på innsyn i tiltalebeslutninger, med mindre det er sannsynlig at saken vil gå for lukkede dører.[137] Det finnes også skjønnsmessige bestemmelser som åpner for at innsyn i verserende straffesaker kan gis på nærmere betingelser. I påtaleinstruksen § 16-5 annet ledd er det åpnet for at politiet kan låne ut dokumenter i verserende straffesaker til andre enn sakens aktører «når særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling». Politiet har tilsvarende hjemmel i politiregisterloven § 27 annet ledd nr. 2 for å utlevere opplysninger til private «for å forebygge lovbrudd». I lovens § 34 nr. 1 er det dessuten presisert at taushetsplikten til politiet ikke er til hinder for å gi allmennheten opplysninger fra straffesak «[n]år dette er nødvendig for å ivareta straffeforfølgningens allmennpreventive virkning, for offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen og for å gi saklig og nøktern informasjon om hendelser av allmenn interesse».

7.5.3 Tidspunkt for og varighet av innsyn

Det avgjørende skillet for når det inntrer en rett til innsyn i straffesaksdokumenter for enhver trekkes, som i dansk rett, mellom verserende og avsluttede straffesaker. Unntaket er, som i dansk rett, pressens krav på innsyn i tiltalebeslutningen når den foreligger.

[137] Jf. påtaleinstruksen § 22-7 annet ledd og forskrift om offentlighet i rettspleien § 7 første ledd

Varigheten av retten til dokumentinnsyn er lenger i Norge enn i Danmark. I straffeprosessloven § 28 tredje ledd tredje punktum er enhver gitt krav på innsyn i avgjørelser som er inntil 5 år gamle. I praksis er det lagt til grunn at både pressen, forskere og andre etter omstendighetene bør gis adgang til innsyn også etter at 5 år har gått.

7.5.4 Gjennomføring av innsyn

Den formelle hovedregelen for gjennomføring av innsyn er en rett til «utskrift», jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd. Norske domstoler skiller seg fra danske og svenske domstoler ved å kunne tilby en kostnadsfri rett til slik utskrift. Innsyn blir dessuten i større grad gjennomført digitalt enn i våre naboland, dels ved e-post og dels ved selvbetjente løsninger.

Enhver har rett til kostnadsfritt å få tilsendt utskrift av avgjørelser de måtte ha rettskrav på innsyn i «via post, telefaks, elektronisk post eller liknende», jf. forskrift om offentlighet i rettspleien § 9. Henvendelse om innsyn fra enhver kan rettes til domstolen som har behandlet saken.

Forskriften § 10 pålegger domstolene en plikt til å ha fysiske pressemapper der rettsavgjørelser er tilgjengelige for innsyn i minst fire uker og høyst tre måneder. I forskriften § 11 er det hjemmel for å legge ut rettsavgjørelser på åpne nettsider for allmennheten og på lukkede nettsider for pressen. De praktiske løsningene for dette er nærmere omtalt i kapittel 17.

7.5.5 Referatrett

Retten til referat av rettsavgjørelser er regulert i domstolloven § 130. Adgangen til å gjengi innholdet i rettsavgjørelser som det er gitt innsyn i, kan forbys av hensyn til etterforskningen eller dersom hensynet til privatlivets fred eller fornærmedes ettermæle krever det. Dersom det ikke er nedlagt referatforbud, kan avgjørelsen gjengis. Et referatforbud gjelder inntil retten opphever det, og kan ankes av enhver. Hvilke særlige regler som gjelder for å begrense innholdet og teknologisk form på referatet behandles nærmere i kapittel 18.

7.6 EMK artikkel 10 som grunnlag for innsyn

7.6.1 Innledning

I to avgjørelser har Høyesterett, uten annen lovhjemmel i prosesslovgivningen, bygget informasjonskrav for pressen på innsyn i straffesaksdokumenter direkte på EMK artikkel 10. Disse avgjørelsene er av prinsipiell betydning for hvilke krav på innsyn som kan fremmes fra allmennheten på innsyn i straffesaksdokumenter og skal omtales nedenfor. Begge avgjørelsene er truffet før EMD kom med en prinsipiell avklaring av *terskelen* for vern av tilgang på informasjon som det offentlige er i besittelsen av etter EMK artikkel 10 nr. 1. Denne avklaringen kom med storkammeravgjørelsen *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn*, 8. november 2016,[138] nærmere omtalt nedenfor etter dommene fra Høyesterett.

7.6.2 Rt. 2013 s. 374 Lydbåndopptak fra Treholtsaken

Denne saken gjaldt NRKs begjæring om innsyn i lydbåndopptak fra rettssaken mot Arne Treholt i 1985. For Høyesterett var saken begrenset til et spørsmål om adgangen til innsyn kunne være vernet av EMK artikkel 10. Opptakene var graderte dokumenter under kontroll av PST. I lys av den utviklingen som hadde funnet sted i EMDs praksis fra 2009, og annen internasjonal rettsutvikling, konkluderte Høyesterett med at et krav på innsyn i lydbåndopptakene kunne hjemles i EMK artikkel 10 nr. 1. Retten presiserte at saken var svært spesiell:

> «Jeg tar utgangspunkt i at straffesaken mot Arne Treholt var helt spesiell. At den har stor allmenn interesse, kan ikke være

[138] Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn, 8. november 2016 (klagesak nr. 18030/11).

> tvilsomt. Treholt ble tiltalt og dømt for meget alvorlige spionasjehandlinger, og saken vakte ekstraordinær oppsikt da den ble avdekket. Både under rettsprosessen og i ettertid har deler av saken og bevismaterialet vært omdiskutert i den offentlige opinionen. Mange straffesaker blir gjenstand for diskusjoner og kritisk søkelys i ettertid, men Treholt-saken skiller seg ut – ikke minst på grunn av historiske og politiske aspekter» (avsnitt 54).

Kjennelsen om lydbåndopptakene var prinsipielt nyskapende ved at den la til grunn at avslag på begjæringen om innsyn i straffesaksdokumenter var et inngrep i en rettighet beskyttet av EMK artikkel 10 nr. 1. Prejudikatverdien av avgjørelsen er likevel begrenset. For det første ble det påpekt i saken at informasjonskravet bare gjaldt lydbåndopptakene, ikke de underliggende straffesaksdokumentene. Det ble videre presisert at resultatet ikke ga noen veiledning til hvordan § 28 i straffeprosessloven skulle tolkes da det ikke var denne bestemmelsen som var gjenstand for tolkning (avsnitt 57). Spørsmålet om utlevering av dokumentene lå ikke på Høyesteretts bord. Det ble understreket at dette spørsmålet krevde en nærmere vurdering av om noen av de legitime formålene for å begrense retten til ytringsfrihet i EMK artikkel 10 nr. 2 kunne begrunne at avslag på innsyn var nødvendig i et demokratisk samfunn (avsnitt 58). Dette måtte lagmannsretten ta stilling til i en ny behandling av saken.

I den etterfølgende behandlingen av innsynsbegjæringen besluttet en arbeidsgruppe med representanter fra PST og berørte departementer at lydbåndopptakene skulle avgraderes. Arne Treholt ga samtykke til at pressen skulle gis innsyn. Mot denne bakgrunn traff Borgarting lagmannsrett avgjørelse om at vilkårene for inngrep i EMK artikkel 10 nr. 2 ikke var oppfylt og at pressen skulle gis tilgang til «det fullstendige originale opptaksmaterialet fra lagmannsrettens behandling av straffesaken mot Arne Treholt i 1985, inkludert opplesningen av selve dommen».[139] Dette var første gang krav på dokumentinnsyn ble bygget direkte på EMK artikkel 10 i Norge.

7.6.3 Rt. 2015 s. 1467 Oslo legevakt

Saken fra Oslo legevakt gjaldt begjæring om innsyn i videoopptak fra overvåkingskamera. Opptakene dokumenterte et dødsfall der en pågrepen person døde etter et basketak med to polititjenestemenn og en ambulansearbeider. NRK bygget kravet på innsyn direkte på EMK artikkel 10 nr. 1 og fikk under skarp dissens (3–2) medhold. Flertallet vurderte det slik at kravet på innsyn var vernet av retten til ytringsfrihet i EMK artikkel 10 nr. 1 og at et avslag på innsyn ikke kunne begrunnes i EMK artikkel 10 nr. 2. Et vesentlig punkt i begrunnelsen var at Riksadvokaten hadde henlagt saken mot de tre offentlige tjenestemennene slik at offentlighetshensynet ikke ville bli varetatt på annen måte (avsnitt 71). Det ble også pekt på at opptakene «utgjorde det helt sentrale bevisgrunnlaget for henleggelsesbeslutningene» (avsnitt 72). Det ble videre vist til at kontrollhensynet gjorde seg særlig sterkt gjeldende:

> «Saken har stor allmenn interesse. Riktignok er den ikke av samme politiske- og historiske viktighet som Treholtsaken, men den reiser til gjengjeld tilbakevendende og prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av statens tvangsmakt. Dette problemkomplekset må sies å ligge i kjernen av pressens kontrollerende «watchdog» funksjon, og da særlig i et tilfelle hvor maktbruken ble fatal» (avsnitt 73).

I vurderingen av om inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn foretok flertallet en avveining mot retten til privatliv i EMK artikkel 8. Her ble det blant annet lagt vekt på at pressen allerede hadde fått tilgang på en anonymisert henleggelsesbeslutning der

[139] Borgarting lagmannsretts kjennelse 14. februar 2019 (LB-2013-81211).

hendelsesforløpet i opptaket ble beskrevet «sekund for sekund» (avsnitt 79). Konklusjonen ble at det ikke var et nødvendig inngrep i ytringsfriheten å nekte utlevering av opptakene og retten ga pålegg om utlevering i sladdet form slik at personvernet til de involverte ble ivaretatt.

7.6.4 Magyar Helsinki Bizottság-saken (2016)

Utviklingen av et informasjonskrav som aspekt av retten til ytringsfrihet i EMK artikkel 10 fant sted på 2000-tallet.[140] Det definitive gjennombruddet kom først med storkammeravgjørelsen *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* 8. november 2016.

Den ungarske helsingforskomiteen, en organisasjon som arbeider for at menneskerettigheter skal fremmes og omsettes i praktisk handling, hadde i denne saken bedt 28 politidistrikter om å få utlevert informasjon om bruk av offentlig oppnevnte forsvarere for å undersøke om myndighetsvennlige advokater ble favorisert. To av politidistriktene nektet å utlevere oppdragslister og hadde fått medhold fra nasjonale domstoler i at organisasjonen ikke hadde krav på innsyn. Ungarsk lov ga ingen hjemmel for noe krav på innsyn, men det ble hevdet at den etterspurte informasjonen var av «offentlig interesse» og at nektelsen av å utlevere opplysningene om forsvarerbruk ved de to politidistriktene var en krenkelse av retten til å motta og meddele informasjon etter EMK artikkel 10. Et stort flertall av dommerne i storkammeret (15–2) ga organisasjonen medhold.

I EMDs begrunnelse for å anerkjenne et informasjonskrav, ble det pekt på at tilgang på informasjon fra myndighetene skulle belyse et spørsmål av offentlig interesse og skape en offentlig debatt.[141] EMD viste også til utviklingen som hadde funnet sted både i Europa og i verden for øvrig når det gjaldt anerkjennelse av informasjonskrav mot det offentlige. Det ble blant annet pekt på at de aller fleste land i Europarådet hadde etablert lovgivning som anerkjente en rett til innsyn i offentlige dokumenter og at både EUs Charter for grunnleggende rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 og flere andre internasjonale menneskerettighetskonvensjoner i dag ga krav på å kunne søke og få tilgang til informasjon fra det offentlige.[142] Domstolen sammenfattet selv virkeområdet for informasjonskravet slik:

> «The Court further considers that Article 10 does not confer on the individual a right of access to information held by a public authority nor oblige the Government to impart such information to the individual. However, [...] such a right or obligation may arise, firstly, where disclosure of the information has been imposed by a judicial order which has gained legal force (which is not an issue in the present case) and, secondly, in circumstances where access to the information is instrumental for the individual's exercise of his or her right to freedom of expression, in particular "the freedom to receive and impart information" and where its denial constitutes an interference with that right».[143]

Uttalelsen må forstås slik at personlig motiverte informasjonssøk i dokumenter myndighetene er i besittelsen av, ligger utenfor virkeområdet for EMK artikkel 10 som først og fremst skal verne om det offentlige ordskiftet i demokratiske rettsstater. Personlig motiverte informasjonssøk kan imidlertid klages inn for EMD som krenkelse

[140] Utviklingen er beskrevet både av Päivi Tiilikka, «Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights» *The Journal of Media Law* 2013 og av Inger Österdahl, «Open European future? The development of the right of access to information under the European Convention on Human Rights», i Anna-Sara Lind, Jane Reichel & Inger Österdahl (eds), *Transparency in the Future – Swedish Openness 250 Years*, Ragulka Press 2017 s. 109–135).

[141] Magyar Helsinki Bizottság-saken avsnitt 131–133.

[142] Den komparative argumentasjonslinjen er utviklet flere trinn i dommen, se avsnitt 64, avsnitt 124–125 og 138–148.

[143] Magyar Helsinki Bizottság-saken avsnitt 156.

av retten til privatliv i artikkel 8, og også slike klager kan i dag nå frem.[144]

7.6.5 Terskelkriteriene for inngrep i EMK artikkel 10 nr. 1

I *Magyar Helsinki Bizottság-saken* oppstilte EMD fire kumulative terskelkriterier («threshold criteria») for om avslag på innsyn i dokumenter som offentlige myndigheter er i besittelsen av, kan utgjøre et *inngrep* i ytringsfriheten, se avsnitt 157–170 i avgjørelsen. Kriteriene gir anvisning på momenter som skal trekkes inn i vurderingen av om et informasjonskrav er vernet av EMK artikkel 10. Kriteriene gjengis her slik de er formulert i den offisielle engelske versjonen av avgjørelsen:

1) «The purpose of the information request» (avsnitt 158–159)
2) «The nature of the information sought», også omtalt som en «public-interest test» (avsnitt 160–163)
3) «The role of the applicant» (avsnitt 164–168)
4) «Ready and available information» (avsnitt 169–170)

Dersom de fire terskelkriteriene er oppfylt, vil retten til innsyn være vernet av EMK artikkel 10 nr. 1. Det kan imidlertid fortsatt være tillatt å avlå innsyn med hjemmel i EMK artikkel 10 nr. 2. Dette beror på om avslaget har hjemmel i lov, kan begrunnes i et av de legitime formålene for å begrense ytringsfriheten i EMK artikkel 10 nr. 2 og fremstår som nødvendig i et demokratisk samfunn. I en straffesakskontekst der personverninteresser eller andre interesser med tyngde kan tale for hemmelighold, vil en *avveining* tilsvarende den som ble gjort i *Oslo legevakt-saken* være påkrevd før innsyn kan gis.

7.6.6 Avveining av informasjonskrav mot andre rettigheter

EMD synes så langt å ha unngått situasjonen der informasjonskrav må avveies mot andre rettigheter. En relativt streng vurdering av terskelkriteriene for informasjonskrav har bidratt til dette. EMD har dermed ikke blitt stilt overfor en tilsvarende avveining som Høyesterett foretok i *Rt. 2015 s. 1467 Oslo legevakt-saken* der interesser som talte for innsyn ble avveid mot personverninteresser før innsyn ble gitt.

I *Magyar Helsinki Bizottság*-saken ble verken lovskravet eller formålskravet for inngrep i ytringsfriheten problematisert. De oppnevnte forsvarerne var beskyttet av den ungarske personvernlovgivningen og loven ivaretok et formål som var legitimt for å begrense et informasjonskrav. Spørsmålet var om inngrepet var nødvendig og forholds-messig. Det ble pekt på at navnelistene var relatert til en profesjonell tjeneste i en offentlig kontekst og at forsvarerne ikke ble eksponert i større grad enn de kunne forvente når de takket ja til oppdragene. Privatlivs-interessene i saken var etter storkammerets skjønn ikke av en slik karakter eller styrke at det var behov for å *avveie* ytringsfriheten mot retten til privatliv.[1] Situasjonen aktualiserte følgelig ingen rettighetskollisjon, men reiste utelukkende spørsmål om inngrepet var nødvendig og forholdsmessig i EMK artikkel 10 nr. 2. I og med at organisasjonen fremmet en viktig debatt om tilstanden for den konvensjonsvernede retten til en rettferdig rettergang i det ungarske samfunn, konkluderte EMD med at det forelå en krenkelse av EMK artikkel 10

Etter *Magyar Helsinki Bizottság-saken* er det først og fremst avgjørelsen i *Centre for Democracy and the Rule of Law mot Ukraina* 26. mars 2020 som er av interesse.[145] Kravet på informasjon fra det offentlige førte frem også i denne saken. Den dreide seg om en

[144] Se Yonchev mot Bulgaria, dom 7. desember 2017 (klagesak 12504/09). Saken var en arbeidsrettssak ikke helt ulik Leander-saken. Polititjenestemannen Yonchev hadde fått avslag på innsyn i vurderingene som var blitt lagt til grunn for å erklære ham uskikket til en stilling som gjaldt et internasjonalt oppdrag. Staten ble i dette tilfellet ikke hørt med argumentasjonen om at den etterspurte informasjonen var gradert. Yonchev ble tilkjent erstatning for krenkelse av EMK artikkel 8 fra den bulgarske stat.

[145] Centre for Democracy and the Rule of Law mot Ukraina, dom 26. mars 2020 (klagesak nr. 10090/16)

organisasjon som krevde innsyn i CVene til politiske lederkandidater ved et parlamentsvalg for å kunne ettergå deres integritet. CVene var sendt inn til valgkomiteen i tråd med ukrainsk valglovgivning. Loven stilte også krav om at opplysninger formidlet til valgkomiteen skulle være «åpne» og at nærmere angitte personopplysninger måtte offentliggjøres på valgkomiteens hjemmeside. Utdannelse og tidligere arbeidserfaring hørte ikke til opplysningene loven krevde offentliggjort på nett.

Alle de fire terskelkriteriene for et informasjonskrav var oppfylt i saken. Når det kom til krenkelsesvurderingen bestred ikke EMD at ukrainsk personvernlovgiving ga et vern mot offentliggjøring av personopplysninger, og at inngrep i informasjonskravet dermed tjente et legitimt formål. I vurderingen av om inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn konstaterte EMD imidlertid at personverninteressene i saken ikke var av en karakter som gjorde det nødvendig å *avveie* EMK artikkel 10 mot EMK artikkel 8.[146] Som i *Magyar Helsinki Bizottság-saken* var det tilstrekkelig å vurdere om avslag på innsyn stod i proporsjon til formålet om å beskytte politikerne mot å få offentliggjort utdannelse og tidligere yrkeskarriere. Når det var tale om politiske lederskikkelser som selv hadde sendt inn CVer til valgkomiteen for å fremme sitt kandidatur, kunne EMD vanskelig komme til annet resultat enn at det var et uforholdsmessig og unødvendig inngrep i ytringsfriheten å nekte innsyn.

7.7 Oppsummering

En rett til innsyn i straffesaksdokumenter for allmennheten er begrenset til rettsavgjørelser som er nevnt i straffeprosessloven § 28 tredje ledd. Muligheten til innsyn kan være større, og beror på om den som ber om innsyn til hører personkretsen «enhver», «presse» eller har en «saklig grunn» til å be om innsyn. Terskelen for å få innsyn i andre saksdokumenter eller saksopplysninger etter bestemmelser som gir åpning for dette, er høy. Retten til innsyn i rettsavgjørelser er etter loven begrenset til 5 år.

Etter at EMD har utviklet et informasjonskrav som element av retten til ytringsfriheten i EMK artikkel 10, er prosessregelverket for allmennhetens krav på innsyn i straffesaksdokumenter blitt utilstrekkelig. Terskelen for informasjonskrav etter EMK artikkel 10 er imidlertid høy og bygger på en sammensatt vurdering. Når innsynskrav kan bygges på EMK artikkel 10, men ikke på nasjonal prosesslovgivning, taler dette for at prosesslovgivningen bør endres.

[146] Se avsnitt 116.

8 Særlig om covid-19-tiltak

8.1 Offentlighet og smittevern

Utbruddet av covid-19 har demonstrert sårbarheten ved en regel om offentlighet som nesten utelukkende er basert på en rett å være til stede under forhandlinger. Møteoffentlighet har vært vanskelig å gjennomføre på grunn av smittesituasjonen. Flere rettsmøter er blitt gjennomført uten at publikum og presse har fått være til stede. Det er nærliggende å kompensere slike brudd på offentlighetsprinsippet ved etterfølgende adgang til dokumentinnsyn.

Ulike former for tilpasninger av prosesslovgivningen av hensyn til smittevern har vært gjennomført i mange land.[147] I Norge er det vedtatt en midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. frem til 1. juni 2021. Loven viderefører og utvider den midlertidige forskriften 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.[148] Av betydning for allmennhetens og pressens rett til innsyn i straffesaker er særlig utvidelsen i adgangen til å holde fjernmøter og gjennomføre fjernavhør. Dessuten åpner loven for mer bruk av skriftlig behandling av straffesaker og straffeprosessuelle tvangsmidler. I et høringsnotat fra Lovavdelingen fra 18. desember 2020 er det foreslått at enkelte av bestemmelsene i den midlertidige loven skal gjelde permanent fordi reglene representerer tidsriktige digitale løsninger.[149] Departementet har likevel vært varsom med å foreslå at disse justeringene skal gjøres permanente. En av grunnene er at gjennomføring av møteoffentlighet er vanskeliggjort av de nye reglene. Offentlighetsprinsippet i rettspleien er vernet på trinnhøyere nivå, i Grunnloven og i menneskerettskonvensjoner med forrang for norsk lov og stiller krav til gjennomføringen av rettsmøter.

Både bruk av fjernmøteteknikk og økt skriftlig behandling under pandemien har gitt utfordringer for gjennomføring av møteoffentlighet i rettspleien. Utfordringene er relevante for rettspolitiske vurderinger av forslag om utvidet rett til dokumentinnsyn for allmennhet og presse, og hvilke lovhjemler det kan være behov for når offentlighet, personvern og hensynet til oppklaring av straffesaker skal forenes i vår tid. Utfordringene skal derfor omtales nedenfor. Av samme grunn omtales også forslag til kompenserende tiltak og nye problemstillinger som har dukket opp når møteoffentligheten har blitt gjort digital.

8.2 Bruk av fjernmøteteknikk

For å kunne gjennomføre rettsmøter i samsvar med grunnleggende prosessuelle prinsipper om muntlighet og offentlighet, med bevisførsel direkte for den dømmende rett, kreves det normalt at alle aktørene i saken, og eventuelle tilhørere, er fysisk til stede.

Straffeprosessloven åpner likevel for behandling av enkelte typer rettsspørsmål i rettsmøter ved bruk av fjernmøteteknikk i «fjernmøter» og at avhør i noen tilfeller kan skje ved fjernmøteteknikk som «fjernavhør». På nærmere vilkår er det hjemmel for å gjennomføre rettsmøter om fengslingsforlengelser og tilståelsessaker som fjernmøter og for å avhøre vitner og sakkyndige ved fjernavhør.[150] Aktørene i saken kan da befinne seg på forskjellige steder i landet. I forkant av

[147] For en oversikt over tiltak i europeiske land, se https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments.

[148] Forskriften ble gitt med hjemmel i midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven), som ble opphevet 27. mai 2020.

[149] Se Høringsnotatet s. 4 som er tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-prosessregelverket-signaturlosninger-forkynnelse-mv/id2815281/.

[150] Se straffeprosessloven § 185 fjerde ledd tredje punktum (fengslingsforlengelser), § 248 fjerde ledd

gjennomføringen av 22. juli-saken ble det dessuten gitt en forskrift om fjernmøter og fjernavhør som la til rette for at fornærmede, etterlatte og deres bistandsadvokater skulle kunne delta på et «oppgitt sted» for fjernmøte.[151]

Gjeldende (midlertidige) lov om tilpasninger i prosessregelverk som følge av covid-19 § 3 utvider adgangen til bruk av fjernmøteteknikk ved en helt generell hjemmel for å holde rettsmøter som fjernmøter og avhør som fjernavhør «når det er nødvendig og ubetenkelig». I forarbeidene er det uttalt at kravet om nødvendighet ikke skal praktiseres strengt, «men tolkes i lys av risikoen for smitte og alternative avhjelpende tiltak.»[152] Med unntak for tilståelsessaker der tiltalte samtykker til slik behandling, er det likevel nokså begrenset rom for å anvende fjernmøter og fjernavhør i straffesaker. Av rettssikkerhetshensyn er siktede og tiltalte ansett for å ha krav på *fysisk* møte med dommeren. Rettsgrunnlaget for et ubetinget krav om fysisk fremstilling finnes i Grunnloven § 94 annet ledd og EMK artikkel 5 nr. 3. I HR-2020-972-U opphevet Høyesteretts ankeutvalg en kjennelse om varetektsfengsling der Oslo tingrett hadde avholdt (første) fengslingsmøte som fjernmøte av hensyn til smittevern. Ankeutvalget tok ikke stilling til om det *kunne* være adgang til å gjøre unntak fra retten til fremstilling i EMK artikkel 5 nr. 3 ved bruk av fjernmøteteknikk under en pandemi. EMK artikkel 15 gir hjemmel for å fravike mange av konvensjonens rettigheter under krisesituasjoner dersom det er «strengt nødvendig», deriblant EMK artikkel 5 nr. 3. Mange land har påberopt seg EMK artikkel 15 under pandemien.[153] Ankeutvalget opphevet kjennelsen i den aktuelle saken fordi tingretten ikke hadde gjort en konkret vurdering av om det kunne treffes tiltak for å motvirke smittefaren. Det var derfor ikke mulig å se om bruk av fjernmøteteknikk var strengt nødvendig.

Det knytter seg ikke de samme betenkeligheter til bruk av fjernmøteteknikk for å løse kravet om at rettsmøter skal være offentlige for enhver. I rettssaker med stor offentlig interesse har hjemmelen for bruk av fjernmøteteknikk tidligere vært benyttet til å overføre forhandlingen til en sidesal eller tilstøtende bygning for å gi plass til publikum og presse. *Bøhn* legger til grunn at Grunnloven § 100 femte ledd innebærer «antakelig en *plikt* for staten til å tilrettelegge for tilgang gjennom overføring av forhandlingene til andre lokaler når man vet at interessen er stor».[154] I praksis er det antatt at det kan fastsettes et rimelig tak på antall tilhørere som må tilbys plass, jf. domstolloven § 132 annet ledd.[155]

Under pandemien har tilgang via videolink vært ansett for å oppfylle prinsippet om at rettsmøter skal være offentlig. Sett fra allmennhetens side har erfaringene med bruk av fjernmøteteknikk vært blandet. Journalister lokalisert utenfor Oslo har pekt på at tilgang til videolink har gitt et nytt journalistisk verktøy for dem som ellers ikke har anledning til å møte fysisk i rettslokale.[156] Muligheten for å delta som publikum har altså i noen tilfeller blitt bedre. Men deltakelse i rettsmøter har i mange tilfeller også blitt vanskeligere. Det skyldes dels mangel på teknisk kompetanse og utstyr og dels tekniske problemer. Tekniske problemer ved Oslo tingrett i januar 2021 førte eksempelvis til at offentligheten ikke kunne følge avhør som ble avspilt i åpen rett i sak der en forsvarsadvokat

(tilståelsessaker) og § 109 a, jf. § 149 a (vitner og sakkyndige).

[151] Forskrift 12. august 2011 nr. 835 gitt med hjemmel i straffeprosessloven § 93 c.

[152] Prop. 94 L (2019–2020) Midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. s. 11.

[153] Arnfinn Bårdsen, «Covid-19 and the European Court of Human Rights» (25. juni 2020), tilgjengelig her: https://www.domstol.no/contentassets/84b42f508eae41a9a9e7db5e67e6ec81/bardsen-covid-19-and-the-court.pdf.

[154] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 134 punkt 1 (uthevet her).

[155] Se HR-2020-238-J som gjaldt Høyesteretts behandling av en barnevernssak i storkammer. Tilsvarende må gjelde for straffesaker.

[156] Se https://journalisten.no/arne-jensen-fengslingsmote-ina-lindahl-nyrud/korona-restriksjonar-gir-journalistar-eit-nytt-verktoy/408148.

var tiltalt for grov korrupsjon, grovt bedrageri og brudd på tolloven og bokføringsloven. Som kompenserende tiltak besluttet domstolen i ettertid å gi pressen innsyn i opptaket. En teknisk feil i videomøteløsningen førte for øvrig til at fjernmøter ikke lot seg gjennomføre i domstoler over hele landet den 4. februar 2021.[157]

I høringsrunden ga presseorganisasjonene uttrykk for at fjernmøte bør brukes med stor forsiktighet i saker som har allmenn interesse.[158] Adgang til fysisk fremmøte blir betraktet som bedre enn tilgang via videolink. Presseorganisasjonene pekte også på at det var uheldig at anvendelsen av det midlertidige regelverket i for stor grad var avhengig av domstolledelsens skjønn og domstolens tekniske muligheter.

8.3 Strømming av rettsmøter

I saker med stor medieinteresse har domstolene under covid-19 pandemien i noen tilfeller også strømmet forhandlinger på internett. Rettsmøtet om riving av Y-blokken 26-27. mars 2020 ble eksempelvis strømmet ved en privat opplasting til Youtube fra Oslo tingrett. Opptaket ble tatt ned fra Youtube når saken var avsluttet. Miljøorganisasjonene strømmet også de digitale forhandlingene i Høyesterett i klimasøksmålet 4.–12. november 2020 på Facebook. Opptakene ble gjort tilgjengelige på Facebook-siden Klimasøksmål Arktis.[159] Høyesterett ga fjernmøtetilgang til saken i lukket nettverk. Høyesterett tilbød ikke fjernmøtetilgang for publikum i saken mellom VG og Riksadvokaten om innsyn i politidokumenter i avsluttet (henlagt) straffesak 9.-10. februar 2021, men lot presseorganisasjonene journalisten.no, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening strømme forhandlingene. I Høyesteretts beslutning HR-2021-111-A ble det vist til domstollovens regler som åpner for å gi tillatelse til opptak og filming som hjemmel. Dette rettsgrunnlaget gir imidlertid ingen uttrykkelig hjemmel for å gjøre opptak for internett, se nærmere kapittel 18 (punkt 18.4).

Det er heller ingen uttrykkelig hjemmel for at domstolene selv kan strømme rettsmøter på egne nettsider i dag. Høyesterett ba i brev av 30. april 2020 til Justis- og beredskapsdepartementet om slik hjemmel. Til fordel for strømming pekte Høyesterett på at det var begrenset antall personer som kunne delta ved fjernmøte og at slik teknologi var mer krevende i bruk. Det ble dessuten pekt på at fjernmøteteknikk krevde en form for registrering som ikke hadde noe motstykke til adgang ved fysisk oppmøte.

Departementet fulgte opp henvendelsen fra Høyesterett i et høringsnotat med forslag til endringer i tvisteloven mv. 7. oktober 2020. Notatet inneholdt blant annet følgende forslag til ny hjemmel for strømming av rettsmøter i en ny § 124 a i domstolloven:

> *Retten kan beslutte overføring av lyd og bilde på domstolens åpne nettsider (strømming) så langt det for rettsmøtet ikke gjelder begrensninger i offentligheten og hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner ikke taler avgjørende imot. Partene skal ha anledning til å uttale seg før beslutning treffes.*

Høyesterett har ikke kommet med innsigelser til lovforslaget som departementet mente også skulle kunne benyttes i en normalsituasjon for å nå ut til publikum.

8.4 Skriftlig saksbehandling

Midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. åpner i § 4 for økt skriftlig saksbehandling, blant annet når det gjelder avgjørelser av fengslingsforlengelser. I forarbeidene ble det understreket at skriftlig

[157] Se https://rett24.no/articles/full-stopp-i-domstolenes-videomotesystem.

[158] Se Høringssvar fra Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening 26.01.2021 s. 1.

[159] Se https://www.facebook.com/klimasoksmal/live_videos/.

behandling av meddomsrettssaker var uaktuelt og at smittefare ellers primært skulle avhjelpes ved bruk av fjernmøteteknologi.[160]

Muntlighetsprinsippet står sterkt i norsk rett, særlig i straffesaker. I tvisteloven er det åpnet for at skriftlige redegjørelser kan inngå direkte i avgjørelsesgrunnlaget, selv om redegjørelsene ikke har vært behandlet under de muntlige forhandlingene.[161] Ved revisjonen av rettergangsreglene for sivile saker ble en utvidet rett til dokumentinnsyn for allmenn-heten ansett som en naturlig konsekvens av den utvidete adgangen til skriftlig saks-behandling.

Straffeprosessutvalget har i NOU 2016: 24 på s. 421 påpekt at det også vil være fornuftig å løsne noe på dagens strenge krav til opplesing av skriftlige bevis i straffesaker. Utvalget har foreslått en regel i utkast til ny straffeprosesslov § 35-2 som åpner for å unnlate opplesning av skriftlige bevis under hoved- og ankeforhandlingen dersom opplesning vil være uforholdsmessig tidkrevende, og det er forsvarlig.

8.5 Kompenserende tiltak

Det har vært flere uhjemlede inngrep i offentlighetsprinsippet under pandemien. Selv om både bruk av fjernmøteteknikk og strømming gir tilfredsstillende løsninger, har teknologien ikke alltid vært tilgjengelig eller fungert som den skulle. Når myndighetene ikke makter å oppfylle krav om møte-offentlighet, er etterfølgende dokument-offentlighet naturlig valg av kompenserende tiltak. I høringsnotatet fra 2021 tok departe-mentet til orde for gjennomsyn av opptak, protokollering eller lignende dersom møte-offentlighet ikke lot seg gjøre.[162] Pressen fikk som nevnt innsyn i opptak fra en hoved-forhandling i Oslo tingrett der de tekniske løsningene ellers ikke fungerte for innsyn ved fjernmøteteknologi. Løsningen viser at større krav på dokumentinnsyn kan gjøre muligheten til å gjennomføre offentlighet mindre sårbar i krisesituasjoner der møteoffentlighet er vanskelig å gjennomføre av praktiske (smittevern) eller tekniske (nedetid) grunner.

8.6 Nye problemstillinger

Både bruk av fjernmøteteknikk og strømming av rettsmøter reiser nye typer av problem-stillinger for hvordan offentlighetsprinsippet skal forstås og for hvilke begrensningshjemler som trengs av hensyn til personvernet eller av andre grunner.

Når publikum og presse kan følge rettsmøter fra et annet sted enn rettsrommet, blir publikum gjerne et annet. Det er både fordeler og ulemper ved dette. For de prinsipielle spørsmål saken reiser kan et størst mulig publikum være ønskelig. Sett fra aktørenes side kan innsyn i saken fra personer som befinner seg geografisk lang unna der den straffbare handlingen ble begått øke belastningen ved offentlighet ved at publikum sosialt og kulturelt kan bli mer fremmed for den tiltalte.

Restriksjoner som gjelder i rettsrommet, som fotoforbud under hovedforhandlinger, er vanskelig å håndheve ved bruk av fjernmøte-teknikk. Fjernmøter kan tas opp og lagres av den som følger forhandlingene. Så lenge ikke opptakene er «for radio eller fjernsyn», rammes ikke dette av fotoforbudet i domstol-loven § 131a. Det er heller ikke forbudt å dele slike opptak i sosiale medier, så lenge dette ikke krenker domstolens verdighet, jf. domstolloven § 133.

Ved bruk av fjernmøteteknikk åpner det seg også en mulighet for at deltakere i møte kan sende meldinger som når alle som følger rettssaken, inkludert aktørene i saken. Det betyr at det må være mulig å frakoble deltakere underveis i rettsmøtet. Hjemmelen i domstolloven § 133 for å vise ut personer som «forstyrrer forhandlingen» kan muligvis være dekkende for en slik situasjon, men loven kunne med fordel vært tydeligere. De nye

[160] Prop. 94 L (2019–2020) s. 15.

[161] Tvisteloven § 11-1 første ledd, jf. § 9-9 første ledd, jf. tredje og fjerde ledd, jf. § 29-16 tredje og fjerde ledd.

[162] Høringsnotatet 2021 s. 50.

mulighetene publikum har fått til å kommunisere i rettsmøter som blir gjennomført med fjernmøteteknikk kan også tale for å vurdere på nytt om det kan være behov for en hjemmel for å nedlegge forbud mot å transmittere tekst under et rettsmøte. Det har tidligere vært avvist at det er behov for slik hjemmel. Dette spørsmålet drøftes nærmere i kapittel 18 (se punkt 18.5).

Som påpekt av Høyesterett krever bruk av fjernmøteteknikk en registrering av publikum som ikke ellers kreves ved oppmøte i en rettssal. Noe krav om bruk av sann identifikasjon gir imidlertid ikke de løsninger som er blitt brukt. Dersom en person har benyttet falsk identitet, kan det være vanskelig å benytte rettergangsstraff mot en som forstyrrer forhandlingene i strid med bestemmelser i domstolloven § 133.

Digital tilstedeværelse er også annerledes enn fysisk tilstedeværelse ved at pauser i rettsmøter ikke åpner for naturlige møteplasser. Det kan være fordeler og ulemper ved dette. Det kan gi en effektiv styring av prosessen. For publikum og presse kan det imidlertid være en ulempe å miste den enkle tilgangen til samtalepartnere og intervjuobjekter som kan bidra til å forklare betydningen av det som har kommet frem under forhandlingene. Presseorganisasjonene har av den grunn uttrykt ønske om å få tilrettelagt for å kunne møte profesjonelle aktører i saken dersom journalister er henvist til å følge saken fra en sidesal.[163]

8.7 Avslutning

Økt bruk av fjernmøteteknikk, hjemmel for strømming av rettsmøter og noe større åpning for skriftlighet kan bidra til å møte et behov for mer fleksible og tidsriktige arbeidsmåter i domstolene. Det er liten tvil om at større adgang til dokumentinnsyn kan avhjelpe noen av utfordringene ved de midlertidige tilpasningene i prosesslovgivningen som er begrunnet i hensynet til smittevern. Samtidig har de midlertidige tilpasningene bidratt til å synliggjøre problemstillinger knyttet til gjennomføring av offentlighet ved hjelp av ny teknologi som dagens regelverk ikke er utformet for å løse.

[163] Se Høringssvar fra Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening 26.01.2021 s. 3.

Del IV

Lovteknikk, lovuttrykk og lovdesign

9 Enkle og tilgjengelige regler for allmennheten

9.1 Innledning

I dette kapitlet tas det stilling til noen overordnede lovtekniske valg knyttet til utforming og plassering av regler om rett til innsyn for allmennheten i straffesaksdokumenter. Det skal i utredningen tas stilling til om adgangen til innsyn bør utvides og om regelverket kan gjøres enklere og mer tilgjengelig. I mandatet er dette presisert slik:

> «Herunder bør utreder søke å tydeliggjøre de rettslige rammene for allmenhetens innsyn og i den forbindelse vurdere om reglene bør samles slik Straffeprosessutvalget har foreslått. Utreder bør ta stilling til hvor reglene hører naturlig hjemme.
> [...]
> Utreder bør ta stilling til om prinsippet om offentlighet skal gjelde som et utgangspunkt, på tilsvarende måte som i forvaltningen, jf. offentleglova § 3. I forlengelsen av dette bør utreder vurdere om innsynsreglene bør formuleres som rettighetsbestemmelser eller angi en skjønnsmessig adgang til å gi innsyn – eventuelt utformet som en merinnsynsregel etter mønster fra forslaget til ny domstollov § 16-1 annet ledd».

Fremstillingen av reglene om allmennhetens rett til dokumentinnsyn i straffesaker i Sverige og Danmark foran i kapittel 6 illustrerer prinsipielt forskjellige tilnærminger i regulering og lovteknikk. I dette kapitlet tjener de to ulike nordiske tradisjonene som illustrasjonsmateriale for prinsipielle valg mellom enhetlig regulering og særregulering, positiv eller negativ regulering, absolutt eller relative rettigheter og bruk av særretter for enkelte personkretser. Valgene som foretas på disse punktene er bestemmende for behovet for en merinnsynsregel.

Utredningen behandler et regelverk som har allmennheten som brukergruppe. Det redegjøres for betydningen av dette avslutningsvis i dette kapitlet.

9.2 Enhetsregulering eller særregulering

9.2.1 Én lov om rett til dokumentinnsyn for enhver

Ordningen i Sverige og Finland, med én lov for regulering av rett for allmennheten til dokumentinnsyn i forvaltningen og rettspleien har utvilsomt noen fordeler. Med et slikt reguleringsregime kan allmennheten forholde seg til *ett* regelsett ved begjæringer om innsyn i det offentliges virksomhet. Umiddelbart fremstår dette som en mer oversiktlig og tilgjengelig form for regulering enn det to- og flersporede systemene som finnes i Danmark og Norge.

Regler om offentlighet og innsyn for enhver ivaretar hensyn til rettssikkerhet, kontroll, tillit og debatt enten det gjelder generell forvaltningsvirksomhet eller konkrete saker for domstolene. Dertil kommer at hensyn som kan begrunne unntak fra offentlighet, slik som personvern, nasjonal sikkerhet eller forretningshemmeligheter, kan gjøre seg gjeldende både i forvaltningssaker og i rettspleien. Også dette kan tale for felles regulering.

I Danmark har det vært stilt spørsmål ved om det tosporete systemet for dokumentinnsyn er fornuftig. Etter en komparativ sammenlikning av anvendelsesområde og praktisering av reglene om dokumentinnsyn for enhver i offentlighedsloven og retsplejeloven, tok kommitteret Jens Møller hos Folketingets Ombudsmand til orde for at regelverket burde samordnes til én felles lov om innsyn i offentlige dokumenter.[164]

[164] Møller (2019) s. 678.

Det er likevel ikke klart at det lovarbeidet som vil kreves for å oppnå en enhetlig regulering i Norge vil være tjenlig og vil gi et enklere og mer tilgjengelig regelverk for brukerne. I motsetning til i Sverige og Finland har enhetsregulering av dette feltet aldri vært utgangspunktet i de vestnordiske land. Både i Danmark og Norge er reglene om offentlighet i forvaltningen og i rettspleien utviklet på forskjellige tidspunkt og til dels uavhengig av hverandre. I Norge var det først etter krigen, etter erfaringen med utstrakt bruk av fullmaktslovgiving, at man fattet interesse for å sikre transparens i myndighetsutøvelsen ved lovgiving.[165] Den første offentlighetsloven ble vedtatt i 1970, mer enn 200 år etter at Sverige grunnlovfestet sitt informasjonskrav. Danmark vedtok også sin første offentlighedslov i 1970. Det historiske tradisjonsargumentet som taler for enhetlig regulering i Sverige (og Finland som var en del av Sverige i 1776) gjør seg dermed ikke gjeldende i Norge eller Danmark.

I Norge har vi dessuten særreglerregler om dokumentinnsyn for allmennheten på andre rettsfelt enn i rettspleien. For å sikre allmennheten tilgang på miljøinformasjon, og fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, har vi fått lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Allmennheten er også gitt særskilte informasjonskrav mot det offentlige i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven) som ikke fremgår av offentleglova. Ved etablering av en enhetlig innsynslov, burde også denne særlovgivingen være inkludert. Med dette utgangspunktet vil det å samle reglene i én lov kreve et svært omfattende regelarbeid.

Forvaltningslovutvalget har foreslått å overføre bestemmelsene om partenes rett til innsyn i egen forvaltningssak, såkalt «partsoffentlighet», til offentleglova, og omdøpe loven til en «innsynslov».[166] Dersom lovgiver skulle velge å følge opp forvaltningslovutvalgets forslag, fremstår en enhetsregulering av innsynsregler i forvaltningsretten og prosessretten som enda mindre hensiktsmessig å gjennomføre. Offentleglova vil da få ytterligere preg av å være en lov som gjelder forvaltningsprosesser og ikke andre prosessformer.

Forvaltningslovutvalgets argumentasjon for en felles innsynslov for allmennheten og partene i en sak synliggjør noe av utfordringene med å samle regler om innsyn i rettspleien i samme lov som reglene om innsyn i forvaltningssaker. Forvaltningslovutvalget presiserte at dersom de alminnelige reglene slo spesielt uheldig ut i *enkelte sakstyper*, kunne det løses ved å gi særregler for sakstypen.[167] Kategoriske regler om innsyn vil typisk slå spesielt uheldig ut i straffesaker der hensynet til etterforskning og oppklaring står sentralt og der sensitive personopplysninger regulært inngår i bevisbildet. Også ved en enhetsregulering må spørsmål om innsyn i straffesaksdokumenter særreguleres. Dersom særreglene er omfattende, vil en felles innsynslov kunne bli svært kompleks. Det er ikke klart at regelverket totalt sett vil fremstå som enklere og mer tilgjengelig for brukerne.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) består av sju kapitler og mer enn 400 paragrafer. Loven har eksempelvis et eget kapittel med sekretessregler som har til formål å beskytte interesser i å forebygge eller oppklare kriminalitet (18 kap.), et eget kapittel med sekretessregler for å beskytte aktørene i tilsvarende saker (35 kap.) og et eget kapittel med sekretessregler for aktører i enkelte saker for domstolene, herunder mekling og saker om rettshjelp (36 kap.). I håndboken *Sekretess m.m. hos Allmän domstol* som er utviklet som et hjelpemiddel for dommere til å ta seg frem i regelverket, er sekretess i domstolene omtalt som «ett i hög grad komplext lagstiftningsområde».[168] Uttalelsen er illustrerende for hovedutfordringen med å forenkle og tilgjengeliggjøre

[165] Se NOU 1999: 27 s. 92 om Forvaltningskomiteens innstilling fra 1958 og reformene som fulgte denne.
[166] NOU 2019: 5 s. 345.
[167] NOU 2019: 5 s. 345.
[168] Se Heuman mfl. (2017) s. 11.

reglene om dokumentinnsyn for brukerne: Reguleringsgjenstanden er svært kompleks og reguleringen må nødvendigvis avspeile dette.

En nærmere utredning av alternativet om en offentlighetslov som samler alle regler om allmennhetens rett til dokumentinnsyn i offentlig virksomhet vil kreve en gjennomgang av regelsett for dokumentinnsyn som ligger utenfor mandatet for denne utredningen. Mot denne bakgrunn, og i lys av de argumentene som er anført ovenfor, anbefales det ikke her å innføre en enhetlig regulering av allmennhetens rett til dokumentinnsyn i forvaltningen og rettspleien.

9.2.2 Felles regler om dokumentinnsyn for begge prosessformer

En samling og harmonisering av regler om dokumentinnsyn for allmennheten i sivile saker og straffesaker kan bidra til å skape et mer oversiktlig og tilgjengelig regelverk. Dette vil ikke kreve et like omfattende regelrevisjonsarbeid som det en samling av innsynsregler for allmennheten i én offentlighetslov vil kreve.

Både i Danmark, Sverige og Finland er saksbehandlingen i sivile saker og straffesaker regulert i en og samme lov (retsplejeloven/rättegångsbalken/rättegångsbalken). Fellesregler som skal gjelde for begge prosessformer lar seg dermed forholdsvis lett innpasse. Norge har separate lover for saksbehandlingen i sivile og straffesaker. Det er også gitt visse fellesregler om domstolsbehandling i lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene. Domstolloven gir blant annet regler om at rettsmøter skal være offentlige, hjemmel for å lukke dørene i rettsmøte og regler om referatrett og referatforbud fra rettsmøter og rettsavgjørelser. Ved en samling og harmonisering av regler om dokumentinnsyn i rettspleien, kan det være nærliggende å ta hovedregler om dokumentinnsyn, som er felles for begge prosessformer inn i domstolloven slik Sundet har foreslått i sin utredning om utkast til ny domstollov omtalt foran (se punkt 4.2.5). Forskrift om offentlighet i rettspleien er gitt med hjemmel i domstolloven og regulerer flere spørsmål om dokumentinnsyn som gjelder både sivile saker og straffesaker. Fordelen med en slik fellesregulering er at eventuelle reformer av prosesslovene som skjer uavhengig av hverandre ikke vil skape et misforhold mellom informasjonskravet i sivile saker og straffesaker.

Et alternativ til å gi fellesregler om allmennhetens rett til innsyn i domstolloven, kan være å la de to prosesslovene inneholde likelydende regler om innsyn med nærmere angitte unntak for den aktuelle prosessformen. Reglene om innsyn for allmennheten vil da lettere kunne ses i sammenheng med de øvrige aktørenes rett til dokumentinnsyn i den enkelte prosessform. For brukere av reglene som skal avgjøre om det skal *gis* innsyn vil dette kunne være en fordel.

Mandatet for denne utredningen er begrenset til å vurdere og foreslå en mer hensiktsmessig regulering av allmennhetens rett til innsyn i dokumenter i straffesaker. Det ligger utenfor oppdraget å foreslå endringer av reglene for dokumentinnsyn for allmennheten i sivile saker. Det fremmes derfor ikke noe konkret forslag om å samle reglene om dokumentinnsyn for allmennheten i domstolloven. Det er ikke utelukket at felles regulering i domstolloven kan være mer hensiktsmessig på sikt. Før lovgiver vurderer dette, bør det undersøkes nærmere om brukerne av reglene for innsyn i sivile saker oppfatter dagens regelverk i sivile saker som tjenlig både for den som ber om innsyn og for dem som skal gi innsyn.

Den store forskjellen på reglene om rett til dokumentinnsyn for allmennheten i straffesaker og sivile saker er vanskelig å begrunne. Den offentlige interesse er regulært størst i straffesaker, som handler om bruk av statens sterkeste maktmiddel, men informasjonskravet er i dag er langt mer begrenset her enn i sivile saker. En regulativ ambisjon bør være å harmonisere reglene om dokumentinnsyn for andre enn sakens aktører i sivile saker og i straffesaker. Reglene om rett for enhver til dokumentinnsyn i sivile saker for allmennheten er i seg selv ikke omstridte. Dersom straffesaksdokumenter blir påberopt som

bevis i en sivil sak kan det som nevnt (i punkt 7.2.2) oppstå konflikter mellom tvistelovens og straffeprosesslovens regler om innsyn. Også dette kan tale for at retten til dokumentinnsyn for allmennheten i straffesaker bør utvides.

Forslagene til ny lovregulering om innsyn for allmennheten i straffesakens dokumenter som drøftes nærmere i del V-VI og som fremsettes i del VII tar sikte på å harmonisere regler om innsyn for allmennheten i straffeprosessloven med gjeldende regler for innsyn i sivile saker. I lys av argumentasjonen ovenfor utformes det i denne utredningen forslag til nye bestemmelser om rett til dokumentinnsyn for allmennheten innenfor rammen av straffeprosessloven. I spørsmål som gjelder regulering av gjennomføring av innsyn, som i dag er regulert for begge prosessformer i forskrift om offentlighet i rettspleien, anbefales det flere endringer som kan gjøres gjeldende for begge prosessformer.

9.2.3 Plassering i straffeprosessloven

Plasseringen av regler om rett til innsyn innenfor straffeprosessloven er av betydning både for dem som skal påberope seg reglene og for dem som skal gi innsyn. Plasseringen setter reglene inn i en sammenheng. Straffeprosessloven inneholder i dag én bestemmelse som gir rett for enhver til dokumentinnsyn i straffesaker. Bestemmelsen står i § 28 og gir krav på utskrift av dommer, så langt det ikke gjelder forbud mot offentlig gjengivelse og visse kjennelser. Bestemmelsen inngår i kapittel 4 som har overskriften «Rettsbøker». Straffeprosessloven gir ikke allmennheten noen rett til dokumentinnsyn i verserende straffesaker.

Straffeprosessloven § 28 regulerer også retten til innsyn i straffesakdokumenter i avsluttede straffesaker for siktede, fornærmede, etterlatte og andre med rettslig i interesser i saken. Mistenkte, siktede, forsvarer, fornærmede og andre med rettslig interesse har også krav på innsyn i verserende straffesaker. Bestemmelsene om dette er i dag spredt på ulike steder i straffeprosessloven. Straffeprosessutvalget har foreslått å samle reglene om innsyn i verserende og avsluttede saker i et nytt innledende kapittel 6 som skal ha overskriften «Innsyn i sakens opplysninger». Kapittelet inneholder en bestemmelse i § 6-3 om rett til innsyn for enhver som er gjengitt i kapittel 4 (se punkt 4.2.7) foran i utredningen.

En samling av reglene om innsyn slik straffeprosessutvalget har foreslått vil utvilsomt gi bedre oversikt for aktørene i saken enn dagens spredte regelverk. Det kan også være en fordel at de mange og ulike begrensningene som gjelder for innsyn fra partene er synlige for den som søker innsyn uten å ha tilknytning til saken.

Dersom det skal gis mer omfattende rett til innsyn i straffesaksdokumenter enn den straffeprosessutvalget har foreslått, kan det likevel stilles spørsmål ved om det vil være mer hensiktsmessig å samle bestemmelser om allmennhetens rett til dokumentinnsyn i et eget kapittel. En regel om merinnsyn er for eksempel ikke aktuell for krav på innsyn fra andre enn allmennheten. Det er heller ikke gitt at saksbehandlingsreglene for behandling av krav om innsyn fra allmennheten bør reguleres på samme måte for allmennheten som for partene i saken. Brukergruppen av regler om allmennhetens rett til innsyn kan dessuten tenkes å ha behov for mer detaljert veiledning om saksbehandlingen enn parter som har bistand fra advokat.

I utkastet til ny regulering er det i del VII foreslått et nytt *kapittel 4 a* i straffeprosessloven som inneholder utkast til nye bestemmelser angitt som §§ 29, 29 a– 29 j. Plasseringen forutsetter at § 29 blir frigjort ved en flytting av forskriftshjemmelen i bestemmelsen til et nytt fjerde ledd i § 26. Dersom lovforslaget til straffeprosessloven følges opp, anbefales utkastet til nye regler om rett til innsyn for allmennheten plassert i et eget kapittel etter utkastet til kapittel 6. Det må i så fall innsettes overskrifter til de ulike bestemmelsene i tråd med straffeprosessutvalgets øvrige lovforslag.

9.3 Positiv eller negativ avgrensing

Det regulatoriske utgangspunktet i norsk og dansk rett er at retten til innsyn i straffesaksdokumenter for allmennheten i rettspleien er begrenset til dokumenter som er *positivt angitt* i loven. Dette er motsatt utgangspunktet i offentleglova § 3 som legger til grunn at alle dokumenter er åpne for innsyn med mindre det er gjort unntak i loven. Innsynsretten i offentleglova er slik sett *negativt* avgrenset. Forskjellen på reguleringsteknikk er en konsekvens av at Grunnloven § 100 femte ledd gir enhver krav på innsyn i «statens og kommunenes dokumenter», men ikke tilsvarende krav på innsyn i dokumenter i rettspleien. Når innsynsretten er positivt angitt i Grunnloven, er det begrensingene som må være fastsatt i lov. I den svenske modellen med grunnlovsvern for dokumentinnsyn for enhver, er det tilsvarende lovgivningens oppgave å angi begrensninger ved bestemmelser om sekretess eller taushetsplikt.

Tvisteloven gir i § 14-2 en positiv angivelse av allmennhetens informasjonskrav, og gir allmennheten betydelig videre adgang til innsyn enn i straffesaker. Loven gir rett til innsyn i rettsbøker, rettsmeklingsprotokoller, rettsavgjørelser og sakskostnadsoppgaver i alle saker. I saker som ikke fullt ut behandles skriftlig, er det dessuten rett til innsyn i sluttinnlegg, skriftlige redegjørelser som inngår i avgjørelsesgrunnlaget, bevis som er påberopt under muntlige forhandlinger og hjelpedokumenter. Listen over dokumenter som det gis innsyn i, dekker det materialet som retten kan bygge sin avgjørelse på.[169] Når det ikke er gitt innsyn i saksmateriale som retten ikke kan bygge avgjørelsen på, dokumenter som ikke er blitt fremlagt for den dømmende rett, er dette begrunnet i at hensynet til offentlighetsprinsippet i mindre grad slår til for disse dokumentene, hensynet til partene og hensynet til å unngå merarbeid og ulempe for retten.[170]

Det var dissens om reguleringen av allmennhetens rett til dokumentinnsyn i tvistemålsutvalget. Utvalgets leder Tore Schei, Arnfinn Bårdsen og Dag Bugge Nordén utgjorde et mindretall som argumenterte for at innsynsretten for enhver skulle gjelde *alt* prosessmaterialet så lenge det ikke var særskilt hjemmel for unntak, altså en negativ avgrensing av innsynsretten. En slik regel harmonerte etter mindretallets syn best med offentlighetsprinsippet og ville være rettsteknisk enklere å praktisere.[171]

Både departementet og justiskomiteen sluttet seg til flertallets avgrensinger av retten til dokumentinnsyn til de dokumenter avgjørelsen kunne bygges på. Justiskomiteen fikk i tillegg lagt til hjelpedokumenter på listen over dokumenttyper det skulle være rettskrav på innsyn i.[172]

Hensynet til harmonisering av reglene om innsyn for allmennheten taler for å regulere retten til innsyn i straffesaksdokumenter ved positive avgrensinger av innsynsrettens gjenstand. I del V drøftes det nærmere hvilke dokumenter som kan være gjenstand for krav på innsyn i straffesaker.

9.4 Absolutt eller relativ rett til innsyn

I mandatet til utredningen er det uttrykkelig bedt om at det tas stilling til om innsynsregler for andre enn sakens aktører bør formuleres som rettighetsbestemmelser eller som bestemmelser som gir en skjønnsmessig adgang til å gi innsyn. Begge reguleringsteknikkene er i bruk i dag. Rettighetsmodellen er tatt i bruk for rettsavgjørelser i § 28 tredje ledd. Øvrige bestemmelser om innsyn i straffesaksdokumenter følger i all hovedsak skjønnsmodellen. Kombinasjonsløsninger av rettighets- og skjønnsmodell for regler om innsyn må også kunne vurderes.

Ved bruk av rettighetsbestemmelser vil det være krav på innsyn med mindre loven åpner for å gjøre unntak. Lovgiver må da fastsette

[169] Jf. NOU 2001: 32 B s. 858.
[170] Se flertallets argumentasjon i NOU 2001: 32 A s. 604.
[171] Jf. NOU 2001: 32 A s. 604.
[172] Se Innst. O. nr. 110 (2004-2005) s. 47.

innsynsrettens gjenstand i detalj og angi en uttømmende liste over formål som kan begrunne unntak eller uttømmende liste over dokumenter eller opplysninger som er unntatt fra innsyn. Jo mer presist unntakene kan angis i loven, jo mer forutberegnelige blir regelverket for dem som skal gi og få innsyn. Ulempen med presis angivelse av unntak er at det kan gi et firkantet system der for eksempel også dokumenter som det ut fra en konkret vurdering ikke er grunn til å unnta fra innsyn, vil være taushetsbelagt. Ved bruk av skjønnsmessige bestemmelser, vil det være opp til den som forvalter regelverket å vurdere konkret om innsyn skal gis. Dette gir et lite forutberegnelig, men mer fleksibelt system.

Straffeprosessutvalget drøftet lovtekniske løsninger for innsynsspørsmål mer generelt. Fokus i utvalgets drøftelse lå på partenes rett til innsyn. For at reglene skulle bli klarere, mer tilgjengelig og mer forutsigbare, anbefalte utvalget at reguleringen fulgte en rettighetsmodell: Gjenstanden for aktørenes innsyn burde være definert i loven, parter og andre med legitim interesse i saken burde ha en rett til innsyn og begrensninger i innsynet burde som hovedregel fremgå av unntak som var uttømmende angitt i lov.[173]

Når det gjaldt allmennhetens rett til innsyn, foreslo utvalget som nevnt bruk av rettighetsmodellen og utvalget pekte ut tiltalebeslutninger og rettsavgjørelser som dokumenter det var rett til innsyn i. For andre opplysninger ble det i utkastet til § 6-3 (2) foreslått at retten til innsyn skulle være betinget av at innsyn var «ubetenkelig». I vurderingen av om det var ubetenkelig å gi innsyn skulle den som tok stilling til innsynsspørsmålet legge vekt på «om opplysningene angår personlige forhold, hensynet til sakens behandling og allmennhetens behov for informasjon». For andre dokumenter enn rettsavgjørelser og tiltalebeslutninger ble det med andre ord lagt opp til at det skulle foretas en konkret helhetsvurdering av om innsyn kunne gis. Selv om hovedregelen i prinsippet skulle være innsyn, ble terskelen for å gi innsyn satt høyt.

I mange av de tidligere reformforslagene til regelverket om allmennhets informasjonskrav i rettspleien, omtalt foran i kapittel 4 (punkt 4.2), er det pekt på at innslaget av skjønn i dagens regelverk er et problem. Det er blant annet pekt på at slike regler gir ulik praksis fra politidistrikt til politidistrikt og fra domstol til domstol. Informanter som har bistått denne utredningen har også gitt uttrykk for at de skjønnsmessige lovhjemlene fører til at tjenestemenn på laveste nivå er restriktive med å gi innsyn fordi de er redde for å gjøre feil.

Både hensynet til forutberegnelighet for dem som er omtalt og dem som ber om innsyn taler for at bestemmelser om rett til dokumentinnsyn så langt som mulig gis som rettighetsbestemmelser. Det samme gjør hensynet til å unngå ulik praktisering blant dem som skal gi innsyn. Rettighetsmodellen er den anbefalte hovedmodellen for regler om innsyn for andre enn sakens parter i denne utredningen. For å unngå for store begrensninger i innsynsretten, er det gode grunner til å formulere *unntak* fra innsynsretter som skjønnsmessige kan-regler slik også straffeprosessutvalget valgte å gjøre. For at avgjørelsen om å gi innsyn ikke skal bli for skjønnsmessig anbefales det imidlertid å gi atskillig klarere føringer i loven for hvilke opplysninger innsynsretten gjelder og når det er aktuelt å gjøre unntak. Dette er gjort i tvistelovens regulering av rett til innsyn for allmennheten. I utkastet til nytt kapittel 4 a i straffeprosessloven gir § 29 a og § 29 b nærmere anvisning på når det er rett til innsyn i henholdsvis verserende og avsluttede straffesaker. I utkastet til § 29 c og § 29 d er det presisert når retten til innsyn likevel ikke gjelder.

En rendyrket rettighetsmodell, der innsyn er utelukket med mindre det foreligger plikt til å gi innsyn, vil ikke harmonere med offentlighetsreglene som gjelder i forvaltningsretten for øvrig. Med en rendyrket rettighetsmodell kan det også være en viss fare for at nasjonal rett kan komme i motstrid med den internasjonale utviklingen av informasjonskrav eller av

[173] NOU 2016: 24 s. 248.

privatlivsbeskyttelse og personvern. Utviklingen av innholdet i grunnleggende rettigheter finner i atskillig grad sted i internasjonale domstoler og er utenfor nasjonal kontroll. Dette taler for at en kombinasjon av rettighetsbestemmelser og skjønnsbestemmelser er nødvendig. Det taler også for en regel om merinnsyn.

9.5 Merinnsyn

Det er i mandatet bedt om at det tas stilling til om det bør lovfestes en merinnsynsregel for dokumenter i rettspleien etter mønster fra forslaget til ny domstollov § 16-1. Av diskusjonen ovenfor om valg mellom absolutte og relative rettigheter fremgår det allerede at flere argumenter kan tale for lovfesting av en merinnsynsregel for rettspleien. En lovfesting av prinsippet om merinnsyn i rettspleien kan være en løsning som kan tjene til å ivareta langsiktige nasjonale interesser i å kunne balansere informasjonskrav mot andre rettigheter.

En viss adgang til å praktisere merinnsyn i rettspleien er allerede forankret i et ulovfestet grunnlag. I praksis blir det gjerne også vist til prinsippet når informasjonskravet i EMK artikkel 10 blir lagt til grunn som rettsgrunnlag for innsyn.[174] Det er imidlertid ikke formulert noe klart innhold av et prinsipp om meroffentlighet utenfor virkeområdet for offentleglova. Merinnsynsregelen som er lovfestet i offentleglova § 11 pålegger ingen *plikt* til å gi innsyn, men en plikt til å vurdere om innsyn kan gis basert på en konkret vurdering av hvilken skade innsyn vil kunne gi, avveid mot de interesser som taler for innsyn. Funksjonen til regelen om merinnsyn er å legge føringer for rettsanvendelsen der loven åpner for at regler som gjør unntak fra innsyn kan fravikes. Systembetraktninger taler for at en merinnsynsregel bør ha samme innhold i rettspleien. Danmark har som nevnt foran (i punkt 6.4.3.4) en regel om meroffentlighet som gjelder både i forvaltningen og i rettspleien.

Det kan også anføres argumenter mot en regel om merinnsyn. De prinsipielle betenkelighetene med en merinnsynsregel knytter seg særlig til at det som er «ment å være en enkel og fleksibel måte å løse offentlighetslovens innebygde avveiningsproblem på,» gir en uklar og usikker rettsstilling både for den som ber om innsyn, den som skal gi innsyn og den som er omtalt i dokumentene det bes om innsyn i.[175] Foruten argumentene om fare for ulik praksis og svekket forutberegnelighet, er det grunn til å peke på at en regel om merinnsyn har vist seg å være vanskelig å få til å fungere i praksis. Det har vært et tilbakevendende tema at et prinsipp om meroffentlighet ikke virker fordi det støter mot en «fiendtlige atmosfære» blant de offentlige tjenestemennene som skal realisere prinsippet.[176] Ambisjonene om at offentlige tjenester i større grad skal kunne gjennomføres som digitale hel- eller delautomatiserte tjenestetilbud taler også mot å ha en mellomkategori av opplysninger som forutsetter at tjenestemenn må gjøre en konkret vurdering før det kan innvilges innsyn.[177] Som nevnt har verken Sverige eller Finland noe prinsipp om merinnsyn. Det regulative utgangspunktet i disse landene er imidlertid et annet ved at det er *unntak* fra dokumentoffentlighet som må begrunnes.

Dersom innsynsreglene blir formulert som rettighetsbestemmelser der det er klart hva det kan kreves innsyn i, hvem som kan kreve innsyn og når det kan kreves innsyn, er det ikke plass eller behov for en regel om merinnsyn. Dette synspunktet ble lagt til grunn ved revisjon av tvisteloven der det ikke ble lovfestet noen rett til merinnsyn.[178] Selv om det legges opp til at rettighetsmodellen også skal være hovedmodell for innsyn i straffesaker er det som forklart ovenfor

[174] Se for eksempel HR-2016-423-U avsnitt 17–18 som henviser til Rundskriv fra Justis- og politidepartementet – G-2001-22 – av 16. september 2001 og EMK artikkel 10. Se også Rt. 2007 s. 757 avsnitt 28 og Rt. 2003 s. 1849 avsnitt 19.

[175] Se ytringsfrihetskommisjonen NOU 1999: 27 s. 92

[176] Slik Erik Boe, «Offentlighetsprinsippet i en ny tid», *Forhandlingene ved Det 35. nordiske juristmøte* 1999 s. 3–26 på s. 20–21.

[177] Se Aarli (2013) s. 793–803.

[178] Se NOU 2001: 32 B s. 856.

vanskelig å unngå at unntaksbestemmelser må formuleres skjønnsmessig. Så lenge det er innslag av skjønn i unntakshjemler, vil prinsippet om merinnsyn ikke være overflødig.[179] Selv om erfaringene fra Danmark er at tjenestemenn finner det vanskeligere å anvende et prinsipp om merinnsyn i rettergang enn i forvaltningen for øvrig, vil en bestemmelse om merinnsyn kunne gi muligheter for innsyn der innsyn ellers ville være avskåret. Hensynet til den merbelastningen som påføres tjenestemenn ved en regel om plikt til å vurdere merinnsyn kan neppe tillegges avgjørende vekt mot å lovfeste en regel som allerede har et visst fotfeste i praksis.

Ved en vurdering av merinnsyn vil det i rettspleien, som i forvaltningen for øvrig, ikke bare være nødvendig å vurdere hvorvidt en interesse blir skadelidende i det konkrete tilfellet, men også om en fast praksis med å gi innsyn i en bestemt dokument- eller opplysningstype vil ha mer langsiktige skadevirkninger.[180] I lys av kriteriene EMD har utviklet for informasjonskrav etter EMK artikkel 10 (se foran i punkt 7.6), er det foreslått å utforme en bestemmelse om merinnsyn som gir klarere anvisninger på hvilke vurderingstema og hvilke vurderingsmomenter som er relevante for vurderingen om innsyn kan gis. Se utkastet til § 29 e med merknader til bestemmelsen i kapittel 20.

9.6 Oppbygning og utforming av lovutkast

Lovregler om offentlig innsyn henvender seg til allmennheten. Det er ved oppbygging og utforming av lovforslag lagt vekt på at lovteksten skal gi en så klar, systematisk og utfyllende veiledning som mulig. Det er av den grunn forsøkt å unngå for mange rene krysshenvisninger til andre bestemmelser i prosesslovgivningen selv om slike henvisninger kan være tjenlige for dem som skal gi innsyn basert på reglene. I merknadene til bestemmelsene er det inntatt mer presise angivelser av hvilke andre bestemmelser i lovverket som enkeltreglene er utformet for å samsvare med. Dette er bestemmelser som organene som skal gi innsyn må ha oversikt over. Det er ansett som mindre betenkelig å benytte forarbeider til å presisere og forklare anvendelsen av begreper i lovteksten overfor dem som skal *gi* innsyn enn overfor dem som skal *få* innsyn.[181]

9.7 Oppsummering av forslag

I dette kapitlet er det tatt stilling til noen overordnede lovtekniske valg knyttet til utforming og plassering av regler om rett til innsyn for allmennheten i straffesaksdokumenter. Forslagene til ny regulering kan oppsummeres i følgende tre hovedpunkter:

1) *Plassering:* Regler om dokumentoffentlighet i straffesaker er foreslått inntatt som et nytt *kapittel 4 a* i straffeprosessloven.
2) *Rettighetsregulering:* En rett til dokumentinnsyn for allmennheten er angitt i § 29 a (verserende straffesaker) og § 29 b (avsluttede straffesaker). Det er gitt generelle bestemmelser om unntak fra retten til innsyn i § 29 c og § 29 d.
3) *Merinnsyn*: En merinnsynsregel er utformet i utkastet § 29 e. Bestemmelsen skal sikre at unntakene fra retten til innsyn i § 29 c og § 29 d ikke blir benyttet i større utstrekning enn nødvendig.

[179] Slik også St. meld. nr. 32 (1997–1998) s. 91.
[180] Se NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov s. 102.
[181] Jf. «Lovteknikk og lovforberedelse Veiledning om lov- og forskriftsarbeid» (Lovteknikkboka), utgitt av Justisdepartementets lovavdeling (2000) s. 26–27.

10 Lovuttrykk for innsynsrettens gjenstand og personkretser

10.1 Avklaring av lovuttrykk for nøkkelbegreper

Dette kapitlet skal avklare nøkkelbegrep og formulering av lovutrykk for *hva* som omfattes av en rett til innsyn og *hvem* retten til innsyn i utkastet til straffeprosesslovens kapittel 4 a skal gjelde.

Straffeprosessutvalget var kritisk til dokumentbegrepet som grunnbegrep for innsynsrettens gjenstand.[182] Utvalget pekte blant annet på at dokumentbegrepet «[...] ikke får tydelig frem at det også skal gi innsyn i opplysninger som knytter seg til ting. Videre gir 'dokumenter' assosiasjoner til papir, mens sakens opplysninger i dag gjerne lagres og formidles digitalt».[183] Utvalget foreslo et terminologiskifte fra «dokument» til «opplysninger» som utvalget mente mer treffende ga uttrykk for det som er innsynsrettens gjenstand i dag. I dette kapitlet drøftes det hvilke uttrykk som er tjenlige for å betegne *hva* retten til innsyn gjelder i en regulering som retter seg mot allmennheten.

I mandatet for utredningen er det særlig bedt om at det vurderes om det er behov for egne regler for pressen:

> «Utreder skal også undersøke hvorvidt det er behov for egne regler for pressens innsyn i straffesaker, herunder om det er hensiktsmessig å løfte pressen inn i gruppen som har «rettslig interesse» etter straffeprosessloven § 28 første ledd. Spørsmålet skal drøftes i lys av pressens særlige kontrolloppgaver. Dersom utreder finner at det er behov for egne regler for pressen, bør det samtidig vurderes om det også finnes andre grupper som har et tilsvarende behov for innsyn. Utreder bør også avgrense begrepet «presse» på en hensiktsmessig og praktiserbar måte».

Hvilke ulike personkretser regelverket om innsyn for allmennheten må omfatte og behovet for å sondre mellom ulike personkretser i loven drøftes nærmere nedenfor i dette kapitlet.

10.2 Gjenstanden for innsyn

10.2.1 Dokumentbegrepet

Dokumentbegrepet er det etablerte begrepet for innsynsrettens gjenstand i norsk rett. Begrepet er ikke definert i straffeprosessloven, men det er i teorien lagt til grunn at uttrykket bør tolkes på samme måte i straffesaker som i forvaltningsloven og offentleglova.[184] Det betyr at det er den vide, teknologinøytrale dokumentdefinisjonen i offentleglova § 4 første ledd som må legges til grunn som innholdsbeskrivelse av hva som kan utgjøre dokumenter i straffesaker: «[m]ed dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande».

Det har i flere sammenhenger vært påpekt at dokumentbegrepet språklig sett ikke lenger gir et helt treffende uttrykk for innsynsrettens gjenstand. Metodekontrollutvalgets konkluderte likevel med at dokumentbegrepet var så innarbeidet i prosessrettslig sammenheng at det burde beholdes, men argumenterte for at innholdet av begrepet burde utvides på bakgrunn av praksis fra EMD.[185] Flertallets forslag om et «altomfattende saksdokumentbegrep» med unntak uttømmende angitt i lov, ble avvist av departementet fordi det ville gi

[182] NOU 2016: 24 s. 248.
[183] NOU 2016: 24 s. 248.
[184] Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Lovkommentar til Straffeprosessloven*, bind II, 5. utgave, Universitetsforlaget 2020 s. 1008 flg.
[185] NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll s. 302.

utilstrekkelig sikkerhet for opplysninger fra sårbare informanter og vitner.[186]

I en komparativ studie av de forvaltningsrettslige innsynsreglene i Norden peker også Oluf Jørgensen på at ord som «opplysning» eller «data» kan oppfattes som mer tidsriktige grunnbegrep for innsynsrettens gjenstand.[187] Samtidig peker han på at det klassiske dokumentbegrepet har den fordel at det synliggjør at opplysningene det gis innsyn i er knyttet til en gitt kontekst. I svensk rett har det tilsvarende vært påpekt at uttrykk som «opplysning» og «data» ikke signalisererer samme krav til autentisk informasjon som det tradisjonelle svenske dokumentbegrepet «handling» gjør.[188]

Det arkivfaglige prinsippet om «proveniens», som peker på betydningen av å kjenne opphavet til data for å forstå betydningen av informasjonen som gis, er illustrerende for hva som går tapt ved en terminologisk overgang fra dokument til opplysning som grunnbegrep for gjenstanden for innsyn.[189] Med elektronisk kommunikasjon vil en logisk avgrenset informasjonsmengde kunne formidles til en rekke personer samtidig, men *metadata* vil kunne avsløre om informasjonen er autentisk og pålitelig. Ved å fastholde uttrykket dokument som grunnbegrep for krav om innsyn, oppnås det en kobling mellom innhold og kontekst som gjør det mulig å få bekreftet at innholdet er autentisk.

Dokumentbegrepet er også innarbeidet i internasjonal rett. Både Europarådet og EU knytter regler om rett til innsyn til dokumenter. Europarådets konvensjon "Access to Official Documents", (Tromsøkonvensjonen) som ble satt i kraft 1. desember 2020 knytter innsynsrett til «official documents». Uttrykket er definert i artikkel 2 b som «all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.[190] I EUs forordning om innsyn i EU-institusjoner er også dokumentbegrepet grunnbegrepet for innsynsrettens gjenstand. Her er dokumentbegrepet definert slik:

> «'dokument': ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde».[191]

I Rules on access to document artikkel 3 a knyttes retten til innsyn innenfor EFTA-søylen til et tilsvarende dokumentbegrep:

> «'document' shall mean any content whatever its medium (written on paper or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording) concerning a matter relating to the policies, activities and decisions falling within the Authority's sphere of responsibility, except unfinished documents or drafts of documents;»[192]

Denne definisjonen av dokumentbegrepet inkluderer et unntak for dokumenter som ikke er ferdigstilt. Et tilsvarende unntak er uttrykt i definisjonen av dokumentbegrepet i offentleglova § 4 annet ledd. Språklig sett skiller et dokument seg fra en opplysning ved at det kan være ferdig eller uferdig. Det er flere ulemper med dette. En ulempe er at spørsmålet om et dokument er ferdigstilt åpner for en lite kontrollerbar vurdering. En annen ulempe er at et uferdig dokument kan inneholde mange opplysninger. Det kan hevdes å utgjøre en fare for at unødig mange opplysninger blir unndratt fra innsyn når grunnbegrepet for innsyn knyttes til ferdigstilte

[186] Se Prop 147 L (2012–2013) s. 41–42.
[187] Jørgensen (2014) s. 71–72.
[188] SOU 2001: 3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken s. 108 flg.
[189] Begrepet er nærmere forklart i NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver s. 52–53.
[190] Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS no. 205, Tromsø 18. juni 2009.
[191] EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EF) nr. 1049/2001 af 30.maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter artikkel 3 boktav a.
[192] Vedtatt 5. september 2012 (College Decision 300/12).

dokumenter. En tredje og vesentlig ulempe er at dokumentbegrepet er et mindre digitaliseringsvennlig grunnbegrep enn opplysningsbegrepet. I en digital arkitektur vil det kunne være en fordel å knytte adgangen til innsyn til informasjonsenheter som har en klar status som offentlige eller ikke-offentlige. Ved adgang til elektronisk innsyn i dokumenter må det tilrettelegges for at et dokument dels kan inneholde offentlig dokumentasjon og dels kan inneholde informasjon det ikke kan gis innsyn i.

Det er likevel flere fordeler med en videreføring av dokumentbegrepet som grunnbegrep for gjenstanden for innsyn. At begrepet er innarbeidet nasjonalt og internasjonalt er allerede nevnt. Autentisitetsargumentet likeså. Når dokumentbegrepet er grunnbegrepet for innsyn, vil dessuten vurderingen av om innsyn skal gis måtte bygge på helhetsvurdering av en samling av opplysninger i en bestemt kontekst. Når det gjelder et personsensitivt område som straffesaker, kan en slik mer overordnet inngang til spørsmålet om innsyn i saken skal gis hevdes å være nødvendig for at myndighetene skal kunne ivareta rettssikkerheten til dem som er involvert. Dokumentbegrepet kan derved sies å legge til rette for en ønsket *metodisk fremgangsmåte* for vurderinger av om innsyn skal gis.

Det er lagt opp til å videreføre dokumentbegrepet som grunnbegrep for gjenstanden for innsyn i utkastet til nye regler om innsyn for allmennheten. Utkastet til nytt kapittel 4 a er derfor gitt overskriften «dokumentoffentlighet». I den nærmere angivelsen av hva retten til innsyn gjelder er det i utkastet til § 29 a og § 29 b pekt på bestemte dokumenter som det er gitt rett til innsyn i.

10.2.2 Opplysningsbegrepets funksjon

I reguleringen av den alminnelige retten til offentlig innsyn i forvaltningens dokumenter er uttrykket «opplysning» et hjelpebegrep som motvirker at adgangen til innsyn blir innskrenket mer enn nødvendig. Det følger av plikten til å vurdere merinnsyn i offentleglova § 11 at offentlige myndigheter i utgangspunktet ikke skal unndra *hele* dokumentet fra innsyn selv om det inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt. Det er først dersom opplysningene som kan unndras samlet utgjør størstedelen av dokumentet, gjenstående deler av dokumentet gir et misvisende innhold eller dersom det er urimelig arbeidskrevende å skille ut opplysningene det ikke kan gis innsyn i at hele dokumentet kan unntas fra innsyn, jf. offentleglova §12.

Også i straffeprosessloven er «opplysninger» benyttet som et hjelpebegrep som nyanserer adgangen til innsyn. I straffeprosessloven § 242 tredje ledd fremgår det for eksempel at mistenkte ikke har krav på innsyn i opplysninger om identiteten til et vitne som har fått innvilget anonym vitneførsel. Ved å benytte uttrykket «opplysninger» som hjelpebegrep, legges det til rette for et fleksibelt system som gjør det mulig å ivareta de kryssende interessene som gjør seg gjeldende når allmennheten ber om innsyn. Bestemmelsen som er gitt i utkastet til § 29 d som gjør unntak fra retten til innsyn, gjelder nærmere angitte «opplysninger» og ikke hele dokumenter.

10.2.3 Datasammenstilling

Med offentleglova § 9 ble det i 2006 etablert en ny form for informasjonskrav ved at myndighetene i enkelte tilfeller fikk plikt til å utarbeide et nytt dokument til den som ber om innsyn. Følgende bestemmelse gir krav på innsyn i et dokument som ikke eksisterer på innsynstidspunktet: «Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar». Bestemmelsen forutsetter at organet har opplysningene det bes om i sine egne databaser. Aktivitetsplikten til organet skal heller ikke være stor. Forarbeidene til bestemmelsen gir følgende beskrivelse av vilkåret «enkle framgangsmåtar»:

> «Der samanstillinga utelukkande kan gjerast ved hjelp av databaserte løysingar som kan setjast i gang ved hjelp av enkle

kommandoar, vil vilkåret vere oppfylt. Dersom derimot samanstillinga krev meir tidkrevjande manuelle operasjonar, f.eks. der ein saksbehandlar sjølv må gå inn og vurdere kva opplysningar som skal samanstillast, vil ikkje dette vilkåret vere oppfylt».[193]

Noen tilsvarende regel finnes ikke når innsyn blir begjært etter prosesslovgivningen der retten til innsyn systematisk har vært knyttet til bestemte dokumenter i enkeltsaker. Det er heller ikke foreslått å etablere noe slikt informasjonskrav i utkastet til ny regulering av retten til innsyn for allmennheten i straffesaker. Se for øvrig om anvendelse av offentleglova som grunnlag for krav på innsyn i straffesaker i punkt 7.2.3 foran.

10.3 Ulike personkretser uten tilknytning til saken

10.3.1 «Alle» og «enhver»

Den største persongruppen som kan ha krav på innsyn i en straffesak er den som gjerne blir betegnet som «alle» eller «enhver». I dagens regulering av offentlighetens informasjonskrav benyttes betegnelsen «enhver» på bokmål,[194] mens uttrykket «alle» benyttes på nynorsk.[195] I relasjon til reguleringen av retten til dokumentinnsyn i forvaltningen har det alltid vært lagt til grunn at disse uttrykkene skal tolkes helt bokstavelig.[196] I forarbeidene til offentleglova er det presisert at «[d]et speler inga rolle om vedkommande er innlending, utlending, ung, gammal, eller om det er ein fysisk eller juridisk person som krev innsyn».[197] Kinesiske myndigheter, en skoleelev i Australia og en russisk journalist har dermed samme krav på dokumentinnsyn etter offentleglova som enhver som er bosatt i Norge.

Når loven gir et alminnelig informasjonskrav til «enhver» eller «alle», stilles det i utgangspunktet ikke krav om noen tilknytning til saken det gjelder. Det kreves heller ingen begrunnelse eller motivasjon for forespørselen om innsyn. Unntak fra dette kan naturligvis fastsettes i lov, så langt det lar seg forene med internasjonale forpliktelser. En slik vid forståelse av uttrykkene «enhver» og «alle», der eventuelle unntak fra en bokstavelig tolkning må fastsettes i lov, legges til grunn i det videre.

Uttrykkene «alle» og «enhver» er innarbeidet som lovutrykk. Behovet for å avgrense personkretser i loven oppstår først der retten til innsyn ikke kan gis til enhver slik at det må være tale om en særrett til innsyn som et alternativ til avslag for alle. Dette er en forutsetning i de videre drøftelsene.

10.3.2 Pressen

Et flertall av henvendelser om innsyn i straffesaker kommer fra journalister i oppdrag underlagt redaktøransvar.[198] Journalister har tradisjonelt definert sitt samfunnsoppdrag slik at det sammenfaller med de sentrale funksjonene offentlighetsprinsippet skal ivareta – kontroll, kritikk og kunnskap om myndighetshandlinger. Dette har tradisjonelt begrunnet særlige rettigheter i regelverk som ivaretar, eller må ta hensyn til, offentlighetsprinsippet. Det gjelder for eksempel innsynsreglene og reglene om vitneplikt der pressen kan påberope seg retten til kildevern. Det er internasjonalt anerkjent at pressen har en essensiell rolle i demokratiet og at dette kan begrunne særretter. EMD omtaler rollen som en offentlig vaktbikkje («public watchdog»).[199]

[193] Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) s. 127.
[194] Jf. Grunnloven § 100 femte ledd, straffeprosessloven § 28 tredje ledd.
[195] Jf. Grunnlova § 100 femte ledd, offentleglova § 3.
[196] Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) s. 119.
[197] Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 119.
[198] Oslo tingrett anslår at ca, 175 av omtrent 275 ukentlige henvendelser om innsyn i rettsavgjørelser kommer fra journalister, se DAs rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» s. 24.
[199] Se for eksempel storkammeravgjørelsen Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia mot Finland, dom 27. juni 2017 (klagesak nr. 931/13) avsnitt 126.

Forskrift om offentlighet i rettspleien gir i dag særretter til innsyn til «pressen». Det er foreslått en legaldefinisjon for dette uttrykket (se punkt 4.2.4), men denne er ikke vedtatt. Med fremveksten av digitale medier er skillet mellom journalister og andre – det vil si hvem «pressen» egentlig er – blitt vanskeligere å trekke. Dette gjør det vanskelig å finne uttrykk som er egnet til å avgrense en personkrets med særretter i lovgivningen. Som medieforskeren Martin Eide har påpekt har journalister vært lite opptatt av å trekke grenseoppganger mot andre og markere sin ekspertise.[200] Innenfor rettsforskningen har Ellen Lexerød Hovlid også vist at grensedragningen mellom journalister og andre kan variere i de ulike regelsettene som gir særretter til personer som driver med journalistisk arbeid.[201] Grensene trekkes ikke på samme måte i regler om rett til innsyn, i regler om fritak fra vitneplikt eller i regler om fritak for plikter etter personopplysningslovgivningen.

Ved lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) 29. mai 2020 nr. 59 er det etablert et nytt rettslig utgangspunkt for å avgrense en journalistisk personkrets. Loven bygger på en forutsetning om at behovet for redaktørstyrte medier er blitt større enn før:

> «I stedet for å gjøre de tradisjonelle massemediene til anakronismer, har utviklingen etter departementets vurdering gjort det enda viktigere enn før å støtte opp under redaktørfunksjonen og de redigerte medienes rolle i offentligheten. I en situasjon hvor alle kan være publisister vil tilgang til informasjon eller meningsytringer som utgangspunkt ikke være en mangelvare. Knapphetsgodet vil i dag snarere være innhold med den troverdigheten, tilliten og kvaliteten som er nødvendig for at det skal gi et solid grunnlag for en opplyst demokratisk samtale og meningsdannelse, jf. Grunnloven § 100 sjette ledd. Utfordringen for dagens mediebrukere er særlig å skille god fra dårlig informasjon, å skille velfunderte synspunkter fra konspirasjonsteorier, å skille balanserte framstillinger fra tendensiøse eller forutinntatte og så videre. Her har redaktøren og de redaktørstyrte journalistiske mediene fortsatt en avgjørende funksjon som garantister for en åpen og opplyst offentlig samtale».[202]

En vesentlig begrunnelse for at redaktørstyrte journalistiske medier har vært anerkjent større rettigheter enn folk flest, for eksempel til innsyn i rettspleien, er at disse mediene har et eget etisk ansvarssystem. Den nye loven synliggjør sammenhengen mellom rettigheter og ansvar for journalistiske redaktørstyrte medier. I medieansvarsloven § 2 angis virkeområdet for loven på en slik måte at det skal være mulig å skille personkretsen som opptrer med særskilt demokratisk mandat fra andre brukere av massemediene:

> «Loven gjelder for medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse.
> Loven gjelder ikke for medier som har markedsføring som hovedformål.»

Virkeområdet er teknologinøytralt, men inneholder for øvrig en rekke krav til arbeidsmåte og innhold. Kravet om regelmessig produksjon skal styrke den «løpende rapportering til allmennheten» og innebærer at bøker og andre enkeltstående publikasjoner faller utenfor.[203] Kravet om at produksjonen skal være «journalistisk» er både et bearbeidelses- og et metodekrav. For å falle inn under lovens virkeområde må mediet bearbeide informasjonen etter journalistfaglige metoder og ikke bare gjengi den. Rene nyhetsaggragatorer er

[200] Martin Eide, *Hva er journalistikk*, Universitetsforlaget 2011 s. 35.
[201] Se Ellen Lexerød Hovlid, «Hvem er journalist i norsk rett?», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2020, s. 3–38 på s. 6.
[202] Se Prop. 31 L 35 (2019–2020) Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) s. 36.
[203] Prop. 31 L 35 (2019–2020) s. 99.

dermed ikke omfattet. Innholdskravet favnes av uttrykket «allmenn interesse» som er eksemplifisert som nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, men som ikke trenger å falle inn under disse tre kategoriene. I forarbeidene er det uttalt at kravet om «allmenn interesse» innebærer at «innholdet har samfunnsmessig betydning, det vil si at det er av en karakter som gjør at borgerne blir informert om det samfunnet vi lever i.»[204]

10.3.3 Andre personer med kontrollfunksjoner

I nyere praksis har EMD lagt til grunn at også andre personer enn journalister kan utøve en kontrollfunksjon overfor myndighetene som gir grunnlag for særlig beskyttelse under EMK artikkel 10. I storkammeravgjørelsen *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn* nærmere omtalt foran i punkt 7.6.4 ble det pekt på at dette for eksempel gjaldt ikke-statlige organisasjoner (NGOer), forskere, forfattere, bloggere og andre brukere av sosiale medier.[205] I mange tilfeller kan det imidlertid være vanskelig å begrunne at innsyn i straffesaksdokumenter skal kunne gis til alle disse personkretsene dersom det ikke er aktuelt å gi innsyn til «enhver».

10.3.4 Forskere

Forskere kan som EMD har påpekt, ha en kontrollfunksjon som tilsvarer pressens samfunnsoppgaver. Utvikling av ny kunnskap er også i seg selv en «allmenn interesse» for demokratiet. I politiregisterloven § 33 er det uttalt at taushetsplikt ikke er til hinder for å gi opplysninger til bruk for forskning «[n]år det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser». I straffesaker skal beslutning om dette treffes av riksadvokaten og for øvrig av Politidirektoratet eller av Justisdepartementet dersom det gjelder opplysninger i saker som behandles av PST.

Det å være «forsker» er ingen beskyttet tittel og hvem som helst kan bruke merkelappen «forskning» om en oppgave. Dersom en forskningsinteresse skal kunne legitimere en rett til innsyn som ikke gis til enhver, bør det som for journalister også stilles krav om at arbeidsmetodene som skal benyttes er anerkjent som forskning. Dette vil normalt være tilfelle dersom forskeren er ansatt ved en institusjon som anses som forskningsinstitusjon i forskningsetikklovens forstand, jf. lov om organisering av forskningsetisk arbeid 28. april 2017 nr. 23 § 5. Forskere som er tilknyttet forskningsinstitusjoner er forpliktet av forskningsetiske regler. De etiske pliktene knyttet til anvendelse av kildemateriale og til innhenting av samtykke fra berørte aktører er strengere enn pressens etiske regelverk. Dersom forskeren ikke har tilknytning til en forskningsinstitusjon, bør det kreves dokumentasjon for hvordan etiske krav som stilles til forskere og forskning vil bli ivaretatt i prosjektet. I slike tilfeller kan det være lettere å begrunne en særrett til innsyn.

10.3.5 Personer med saklig grunn til innsyn

Det kan også være andre legitime grunner til å be om innsyn i dokumenter i en straffesak enn kontroll- og forskningsformål. Politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd anerkjenner at det kan finnes en personkrets med «saklig grunn» til å få innsyn i en straffesak. Det kan for eksempel være advokater som arbeider med liknende saker, arbeidsgiver som skal legge til rette for en domfelt på arbeidsplassen eller forsikringsselskaper eller andre kontraktsparter som søker å avklare sivilrettslige ansvarsforhold knyttet til personer involvert i straffesaken. Det kan også være andre offentlige myndigheter som utfører tjenester for noen av aktørene i saken. Personer som ikke oppfyller kriteriene for å bli anerkjent som vaktbikkje eller forsker, men motiverer anmodninger om innsyn med liknende begrunnelser, kan også tenkes å ha en grunn

[204] Prop. 31 L 35 (2019–2020) s. 100.
[205] Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn, dom 8. november 2016 (klagesak nr 18030/11), se avsnitt 168. Se punkt 3.3.8 og nærmere omtale avgjørelsen i punkt 7.6.4.

til innsyn som kan betegnes som «saklig». Det kan for eksempel være studenter som arbeider med bachelor- eller masteroppgaver eller forfattere.

10.3.6 Vurderinger og forslag

Det anbefales å videreføre ordningen med særretter til innsyn for pressen som er en internasjonalt anerkjent aktør når det gjelder å ivareta kontrollfunksjonen av offentlighet i demokratiske samfunn. Uten aksept for slike særretter vil personvernhensyn tale for at kontrollfunksjonen må bli mer begrenset. Det er viktig at maktmidlene tjenestemenn i strafferettspleien rår over kan kontrolleres, ikke bare av personer og utvalg oppnevnt av myndighetene, men også av aktører i det sivile samfunn.

Med uttrykket «redaktørstyrte journalistiske medier» peker medieansvarsloven ut en samfunnsaktør med en definert arbeidsmetode og som har et klart ansvarssubjekt. Betegnelsen «redaktørstyrte journalistiske medier» er informasjonsrik, men språklig sett tung. Uttrykket peker dessuten på en virksomhet, ikke på et individ. Det er dermed ikke et uttrykk som kan betegne et innsynssubjekt i loven. I utkastet til straffeprosessloven § 29 a og 29 b er det foreslått å bruke uttrykket «personer i oppdrag underlagt redaktøransvar» med henvisning til medieansvarsloven i lovteksten. Dette peker ut en personkrets som har en redaktør som ansvarssubjekt, arbeider etter journalistiske metoder og følger presseetiske prinsipper. Uttrykket «i oppdrag for» inkluderer frilansjournalister i enkeltoppdrag.

I utkastet til bestemmelsene som angir særretter for pressen er også uttrykket «pressen» benyttet der det er klart at uttrykket viser tilbake til «personer i oppdrag underlagt redaktøransvar» og medieansvarslovens virkeområde. Det blir også foreslått å videreføre bruk av dette uttrykket i forskriftsregulering av hvordan innsyn nærmere skal gjennomføres for allmennheten. Uttrykket «pressen» peker språklig sett mot et trykt format. Det er strengt tatt ikke dekkende for ytringskanalene som fins i dag. Det er likevel et enkelt og innarbeidet begrep for redaktørstyrte journalistiske medier som synes å være dekkende i denne sammenheng.

I lys av praksis fra EMD har det vært uttalt at «norske domstoler må passe seg for å operere med en for snever definisjon av journalistikk når det kommer til spørsmål om innsyn for pressen».[206] I en lovregulering som gir særretter til personer i oppdrag underlagt redaktøransvar bør det med andre ord være en åpning for at personer som ivaretar en tilsvarende funksjon som pressen, eller som ivaretar andre allmenne interesser, kan ha krav på tilsvarende særretter til innsyn som pressen. Det anbefales likevel ikke å gi nærmere presisering av de ulike personkretsene dette kan omfatte i loven, men heller åpne for at «andre med særlige interesse i en sak» også *kan* gis innsyn utover innsynsrettene som er gitt til enhver.

I ukastet til kapittel 4 a om dokumentoffentlighet er det, på liknende måte som i den danske retsplejelovens § 41, utformet en fanebestemmelse i utkastet til straffeprosessloven § 29 som viser at ulike personkretser kan ha ulike krav på innsyn og dermed tydeliggjør sammenhengen mellom rollen til den som ber om innsyn og hvilket innsyn som kan gis. Bestemmelsen skiller mellom personkretsen «enhver», «personer i oppdrag underlagt redaktøransvar» etter mediansvarsloven og «andre med særlig interesse i en sak».

Fanebestemmelsen knytter også plikten til å vurdere *merinnsyn* til personer som faller inn under de to siste alternative personkretsene. Bestemmelsen om merinnsyn (i utkastets § 29 e) skal sikre at særretter til innsyn blir praktisert i samsvar med folkerettslige forpliktelser til å anerkjenne ulike personkretser som berettiget til å føre kontroll med myndighetene.

10.4 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har avklart innholdet av nøkkelbegrep og formulering av lovutrykk for *hva* som omfattes av en rett til innsyn og *hvem*

[206] Hovlid (2020) s. 20.

retten til innsyn i utkastet til straffeprosess-lovens kapittel 4 a skal gjelde. Forslagene til ny regulering kan sammenfattes i følgende tre punkter:

1) *Innsynsrettens gjenstand*: «dokument» er benyttet som grunnbegrep for hva som er gjenstand for innsyn. I utkastet til straffeprosessloven § 29 a og § 29 b er det positivt angitt hvilke nærmere dokumenter som allmennheten er gitt rett til innsyn i. *Unntak* fra retten til innsyn er dels knyttet til dokumenter og dels til hjelpebegrepet «opplysninger», se utkastet til § 29 d.
2) *Personkretser:* Fanebestemmelsen gitt i utkastet til straffeprosessloven § 29 angir tre forskjellig personkretser som vil kunne gjøre gjeldende ulike krav på innsyn betegnet som «enhver», «personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter lov 29. mai 2020 nr. 59 (medieansvarsloven)» og «andre med særlige interesser i en sak».
3) *Merinnsyn:* Regelen om plikt til å vurdere merinnsyn § 29 blir først aktivert dersom det er personer i oppdrag underlagt redaktøransvar eller andre med særlige interesser i en sak begjærer om innsyn.

11 Lovdesign for personvern

11.1 Strafferettspleien som informasjonssystem

Regler om offentlighet er basert på at åpenhet er en grunnleggende verdi for et demokratisk samfunn. Åpenhet i strafferettspleien legger til rette for kunnskap, kontroll og kritikk av behandlingen av enkeltsaker og av myndighetenes systemer for behandling av straffesaker. Dette er viktig fordi staten benytter sine aller sterkeste maktmidler i dette systemet.

Åpenhet får sin verdi ved at informasjon blir formidlet. Med digitale verktøy er prosessene for innhenting, bearbeiding, lagring og formidling av informasjon blitt effektivisert. Det har gitt opphavet til uttrykket «informasjonssystem» som retter oppmerksomheten mot hvordan opplysninger i systemet blir behandlet. Hvis vi betrakter strafferettspleien som et informasjonssystem, kan regler om offentlighet og innsyn betraktes som strategiske virkemidler for å formidle opplysninger om hvordan strafferettspleien fungerer. Slik formidling er nødvendig både for å bevare systemets legitimitet og for at systemet skal kunne utvikle seg.

Sett fra et fra perspektivet til den som er under etterforskning, fornærmet, pårørende eller vitne i en straffesak, kan åpenheten som kreves i strafferettssystemet være en belastning. Legitimiteten til strafferettssystemet som informasjonssystem er også avhengig av at personvernet til brukerne – måten personopplysninger blir behandlet på i systemet – blir forsvarlig ivaretatt. Domstolloven gir av den grunn hjemmel for å lukke dører, forby offentlig gjengivelse av forhandlinger og forby offentlig gjengivelse av rettsavgjørelser av hensyn til «privatlivets fred».[207]

Strafferettspleiens legitimitet er avhengig av tilstrekkelige nivåer både av offentlighet og personvern. Dette kapitlet drøfter hvordan regler om innsyn for allmennhet og presse i straffesaker kan designes slik at de ivaretar reglene for personvern. Drøftelsen bygger på en forutsetning om at utveksling av informasjon i all hovedsak skjer digitalt.

11.2 Personvernprinsipper

De mest grunnleggende prinsippene for behandling av personopplysninger er formulert i personopplysningsloven § 5 bokstav a—f. Stikkordsmessig kreves det at personopplysninger skal

- behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte («lovlighet, rettferdighet og åpenhet»)
- behandles for uttrykkelig angitte formål og formål som ikke er uforenlige med disse («formålsbegrensning»)
- behandles i så begrenset omfang som mulig («dataminimering»)
- være korrekte og oppdaterte («riktighet»)
- ikke lagres lenger enn nødvendig («lagringsbegrensning»)
- behandles med tilstrekkelig sikkerhet («integritet og konfidensialitet»)

Personopplysningsloven og personvernforordningen får ikke direkte anvendelse på etterforskning og iretteføring av straffesaker.[208] Siden prinsippene gir uttrykk for grunnleggende krav til moderne informasjonssystemer, bør prinsippene like fullt tas i betraktning ved utforming av regler som innbefatter behandling av personopplysninger i strafferettssystemet, særlig når dette skjer ved digitale verktøy. Dette gjelder for

[207] Jf. § 125 første ledd bokstav b (lukkede dører), § 129 annet ledd bokstav b (forbud mot å gjengi forhandlinger) og § 130 første ledd bokstav a (forbud mot å gjengi rettsavgjørelser).

[208] Jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b og GDPR artikkel 2 nr. 2 bokstav d.

eksempel ved utvikling av regler for selvbetjent innsyn fra elektroniske plattformer og for regulering av adgangen til å utlevere elektroniske kopier av dokumenter som inneholder personopplysninger.

De ulike prinsippene peker ut forskjellige strategier for personvern og det er ikke sikkert regler om offentlighet og innsyn kan realisere alle. Personvernprinsippene om dataminimering og lagringsbegrensning vil for eksempel tale for å begrense allmennhetens innsyn i personopplysninger både i *omfang* og *tid* til det som er «nødvendig» for å realisere aktuelle funksjoner av offentlighet i det konkrete tilfellet. Det vil ikke alltid være et informasjonstap av betydning for den som ber om innsyn, om personopplysninger som identifiserer fornærmede er fjernet. Men det *kan* være det. Dersom ivaretakelse av kontrollfunksjonen er til hinder for å fjerne personopplysninger, kan begrensning i innsyns*tid* være en alternativ strategi for å beskytte personvernet. Personvernprinsippene kan slik sett betraktes som en verktøykasse for design av en regulering av offentlighet som ivaretar personvernet til personene i strafferettspleien. Der personvernprinsippene ikke kan ivaretas fullt ut, bør det tilstrebes å oppnå så høyt beskyttelsesnivå for aktørene i straffesaker som mulig.

Ved utforming av moderne informasjonssystemer skal såkalt «privacy by design», eller innebygd personvern, være et virkemiddel til å oppnå tilstrekkelig beskyttelsesnivå for personopplysninger som blir behandlet i systemet.[209] Dette handler om at personvernprinsippene skal ivaretas på alle trinn i utviklingen av IT-verktøy som behandler personopplysninger. Et av de grunnleggende kravene til innebygd personvern er at man skal søke å forebygge fremfor å reparere.[210]

Behandling av personopplysninger som skjer med grunnlag i rettsregler om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter er i utgangspunktet lovlig og ikke uforenlig med personvernprinsippene. Som nevnt i punkt 7.3.3 forutsetter likevel fortalepunkt 154 i GDPR at nasjonalstaten sørger for samsvar mellom regler om offentlighet og med retten til vern av personopplysninger i henhold til forordningen. Løsninger for å regulere retten til innsyn for allmennheten slik at beskyttelsesnivået for behandling av personopplysninger i strafferettssystemet blir høyest mulig, drøftes nedenfor.

11.3 Anonymisering

Anonyme opplysninger er ikke personopplysninger. Dokumenter som utelukkende inneholder anonym informasjon, representerer ingen trussel mot personvernet. Personvernlovgivningens definisjon av personopplysninger og krav til anonymisering gjør det imidlertid vanskelig å anonymisere straffesaksdokumenter.

GDPR artikkel 4 nr. 1 definerer «personopplysninger» som «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person». Videre er det presisert at «en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet». Det er dermed åpenbart at svært mange forskjellige typer opplysninger kan være personopplysninger i en konkret kontekst.

For at en opplysning skal være anonym i personvernrettslig forstand, skal det ikke være mulig, med de hjelpemidlene som med rimelighet kan tenkes brukt, å identifisere personer fra de tilgjengelige dataene.[211] Etter personvernregelverket er altså anonymisering en *irreversibel* prosess der verken den som behandler opplysningene alene eller sammen

[209] Jf. GDPR artikkel 25 og fortalepunktene 78 og 108.
[210] https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/innebygd-personvern/.
[211] Se Datatilsynets Veileder om anonymisering av personopplysninger (2015). https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/dokumenter-pdfer-skjema-ol/regelverk/veiledere/anonymisering-veileder-041115.pdf s. 4.

med andre skal kunne finne tilbake til identiteten til personen opplysningene gjelder. Dette er et strengt krav. Hvis det er mulig å identifisere en person i en straffesak ut fra omtale i pressen, søk på internett eller ved annen sammenkobling av informasjon, vil personen ikke være anonym.

Påtalevedtak og rettsavgjørelser i straffesaker vil inneholde personopplysninger eller kunne knyttes til identifiserbare personer i en bestemt straffesak. Det samme gjelder de fleste andre straffesaksdokumenter som denne utredningen skal vurdere som mulige gjenstander for innsyn. Rettergang i straffesaker skal ikke være hemmelig og anonymisering vil sjelden være mulig.[212] Kontrollfunksjonen av offentlighet lar seg ikke ivareta om muligheten til identifisering blir stengt.

11.4 Avidentifisering

Avidentifisering går ut på å fjerne såkalte «direkte identifiserende» opplysninger fra et dokument.[213] Med direkte identifiserende opplysninger siktes det til opplysninger som umiddelbart identifiserer en person, slik som navn, fødselsdato, telefonnummer, bankkonto etc. Avidentifisering gir ikke anonymitetsvern ettersom indirekte identifiserende opplysninger ikke blir fjernet. Personer som er avidentifisert vil dermed kunne være identifiserbare, enten basert på opplysninger i dokumentet eller ved hjelp av andre informasjonskilder. Sammenliknet med dokumenter som inneholder direkte identifiserende opplysninger, hever likevel avidentifisering beskyttelsesnivået for personvern. Slike dokumenter vil for eksempel ikke komme opp som treff ved personsøk i en nettleser. Når det kreves ekstra anstrengelser for å identifisere personer som er omtalt i et dokument, blir også terskelen for misbruk av opplysninger høyere.

Avidentifisering av dokumenter er i mange tilfeller ikke til hinder for kunnskap, kritikk og kontroll av strafferettspleien på et systemnivå. Slik sett kan krav om avidentifisering være et egnet tiltak for å bringe regler om offentlighet i samsvar med retten til vern om personopplysninger. Avidentifisering gjør det imidlertid vanskeligere å gjennomføre kontrollfunksjonen på individnivå. Det kan gjelde kontroll av om enkelte myndighetspersoner systematisk begår myndighetsmisbruk eller kontroll av om private personer blir forskjellsbehandlet i systemet ut fra parametre som loven ikke anerkjenner. Avidentifisering vil riktignok sjelden være til hinder for reidentifisering, men det kan medføre større arbeid.

Hvis alle personer, både profesjonelle og private aktører, blir avidentifisert, kan dokumentet bli vanskelig å lese. Informasjonsverdien av dokumentet blir også mindre. I dagens praksis med tilgjengeliggjøring av avidentifiserte rettsavgjørelser på åpne nettsteder blir profesjonelle som dommere, forsvarere, aktorer og sakkyndige navngitt. Også lekdommere som er i flertall i straffesaker, blir navngitt. Praksisen med å navngi profesjonelle aktører tilrettelegger langt på vei for kontrollfunksjonen av offentlighet. Personer som opptrer i profesjonelle roller vil dermed lett kunne identifiseres og stilles til ansvar for sine handlinger. Private personer blir derimot avidentifisert ved offentlig tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser på åpent nettsted. I straffesaker vil dette si tiltalte, fornærmede, etterlatte eller pårørende og vitner.

I rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» er avidentifisering av aktører som ikke opptrer i en profesjonell rolle ansett som det eneste realistiske alternativet til personverndesign dersom allmennheten skal få innsyn i rettsavgjørelser fra en elektronisk plattform. Det er også denne metoden som er benyttet av Høyesterett, av Domstoladministrasjonen og av etablerte rettsinformasjonssystemer som Lovdata, Rettsdata, DIBKunnskap og Rettspraksis.no når opplysninger om rettssaker blir gjort tilgjengelig på åpne nettsider. I rapporten anbefales det at all offentliggjøring av

[212] Se tilsvarende konklusjon i Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020) s. 17.

[213] Datatilsynets Veileder om anonymisering av personopplysninger (2015) s. 14.

rettsavgjørelser på åpne nettsteder skjer i avidentifisert form.

11.5 Særlig om pressens informasjonsprivilegier

11.5.1 Pressen er «premium»-bruker av regler om innsyn

Journalister bruker regler om innsyn mer enn noen annen samfunnsgruppe. Nesten to tredjedeler av de ukentlige henvendelsene Oslo tingrett mottar om innsyn i rettsavgjørelser, er fra journalister.[214] Regler om rett til innsyn gir tilgang til opplysninger som er nødvendige for at pressen skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag. For journalister som arbeider med opplysninger fra straffesaker, kan samfunnsoppdraget både dreie seg om kritisk kontroll av myndighetenes saksbehandling, om å spre informasjon av allmenn interesse og om å skape offentlig debatt som er nødvendig for å endre og utvikle systemet for håndtering av gjerningsmenn og ofre for brudd på straffelovgivningen.

Pressen nyter også et særlig menneskerettslig vern for å kunne ivareta oppgaven som vaktbikkje («watchdog»). Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har gjentatte ganger understreket at pressen har en helt vital funksjon «in facilitating and fostering the public's right to receive and impart information and ideas».[215] Pressen skal ikke møte unødige hindre for utøvelsen av dette samfunnsoppdraget. Dette vil kunne gi en kjølende effekt («chilling effect») på det offentlige samtaleklimaet og hemme utviklingen av demokratiet. Det er derfor gjort unntak fra de fleste kravene til personverntiltak i personopplysningsloven når behandling av personopplysninger skjer for journalistiske formål, jf. personopplysningsloven § 3.

11.5.2 Pressen har tilgang på informasjon som ikke er avidentifisert

Avidentifisering av rettsavgjørelser som blir gjort elektroniske tilgjengelig er et tiltak for å øke beskyttelsen av personvernet som ikke blir benyttet overfor pressen. På nettstedet https://www.domstol.no/elektronisk-pressemappe/ har pressen tilgang til berammingslister, tiltalebeslutninger og rettsavgjørelser som ikke er avidentifisert. Nettstedet er adgangsregulert slik at innlogging av godkjente brukere skjer ved ID-porten. Tilgangen danner grunnlaget for informerte valg av hvilke straffesaker det vil være av offentlig interesse å omtale og effektiviserer kontrollfunksjonen av offentlighet.

I lys av prinsipper for innebygd personvern der man skal søke å forebygge fremfor å reparere personvernkrenkelser, kan det å gi elektronisk tilgang til dokumenter i straffesaker som ikke er avidentifisert synes å være en betenkelig løsning. Når slik tilgang likevel er ansett som akseptabel, er dette fordi informasjonsprivilegiet gjelder en personkrets som er forpliktet av et særlig etisk ansvarssystem. Ansvarsreglene innebærer at journalister ikke kan *publisere* alle opplysninger som kommer dem til kunnskap gjennom regler om offentlighet.

11.5.3 Pressen har et presseetisk ansvar for personvern

Medlemmer av Norsk presseforbund har siden 1936 vært forpliktet av Vær Varsom-plakaten som danner grunnlaget for en selvdømmeordning. Plakaten inneholder presseetiske normer som skal beskytte enkeltpersoner mot krenkende og skadelig publisitet.[216] Den mest sentrale bestemmelsen for å beskytte personvernet til private personer som er involvert i

[214] Se Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 24. Av om lag 275 henvendelser er det opplyst at ca. 100 kommer fra advokater, studenter og allmennhet for øvrig. Resten (175) er fra journalister.

[215] Se for eksempel storkammeravgjørelsen Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mot Finland, dom 27. juni 2017 (klagesak nr. 931/13) § 126.

[216] Se innholdet av plakaten her: https://presse.no/pfu/etiske-regler/vaer-varsom-plakaten/ (besøkt 28. januar 2021).

straffesaker er punkt 4.7 i kapitlet om publiseringsregler som har følgende ordlyd:

> «Vær varsom med bruk av navn og bilde og andre klare identifikasjonstegn på personer som omtales i forbindelse med klanderverdige eller straffbare forhold. Vis særlig varsomhet ved omtale av saker på tidlig stadium av etterforskning, i saker som gjelder unge lovovertredere, og der identifiserende omtale kan føre til urimelig belastning for tredjeperson. Identifisering må begrunnes i et berettiget informasjonsbehov. Det kan eksempelvis være berettiget å identifisere ved overhengende fare for overgrep mot forsvarsløse personer, ved alvorlige og gjentatte kriminelle handlinger, når omtaltes identitet eller samfunnsrolle har klar relevans for de forhold som omtales, eller der identifisering hindrer at uskyldige blir utsatt for uberettiget mistanke.»

Det er bare journalister som er forpliktet av Vær Varsom-plakaten (VVP) som får tilgang til Domstoladministrasjonens elektroniske pressesider. Bestemmelsen i VVP punkt 4.7 innebærer at kunnskap om navn eller andre klare identifikasjonstegn ikke uten videre kan publiseres. Når det gjelder omtale av barn er det gitt en egen bestemmelse i VVP punkt 4.8:

> «Når barn omtales, er det god presseskikk å ta hensyn til hvilke konsekvenser medieomtalen kan få for barnet. Dette gjelder også når foresatte har gitt sitt samtykke til eksponering. Barns identitet skal som hovedregel ikke røpes i familietvister, barnevernssaker eller rettssaker.»

Med en strafferettslig lavalder på 15 år kan barn i alderen 15–18 år være tiltalt i straffesaker. Barn kan også være fornærmet eller vitne. Ved omtale av saker der barn opptrer, er journalister etisk forpliktet til særlig varsomhet med hensyn til personvern.

De presseetiske publiseringsreglene har også en generell bestemmelse som stiller krav om tilbakeholdenhet med hensyn til offentliggjøring av personopplysninger i punkt 4.3:

> «Vis respekt for menneskers egenart og identitet, privatliv, etnisitet, nasjonalitet og livssyn. Vær varsom ved bruk av begreper som kan virke stigmatiserende. Fremhev ikke personlige og private forhold når dette er saken uvedkommende.»

Denne bestemmelsen forutsetter at journalister gjør en vurdering av relevans av private forhold ved omtale av straffesaker.

Ved å gi pressen stor tilgang til detaljert, korrekt og oppdatert informasjon om straffesaker blir forutsetningene for kontroll, kritikk og offentlig debatt av strafferettspleien bedre.

11.5.4 Er presseetikk nok?

De presseetiske vurderingene av når det er nødvendig og forsvarlig å offentliggjøre personopplysninger faller ikke alltid sammen med oppfatninger om personvern ellers i samfunnet. I Medieundersøkelsen som ble utført for Nordiske Mediedager i 2020, plasserte journalister seg som ved tidligere undersøkelser, politisk lenger til venstre enn befolkningen for øvrig.[217] Det kan være betenkelig å overlate vurderinger av hvilke opplysninger som har allmenn interesse til en lite representativ gruppe i befolkningen. Personkretsen som opptrer i oppdrag underlagt redaktøransvar er dessuten nokså stor, terskelen for å bli medlem av Redaktørforeningen er lav mens det skal mye til for å bli ekskludert fra Redaktørforeningen. Det var for eksempel først når Document.no bidro til å rettferdiggjøre angrep på reportere, altså pressens egne representanter, at det ble

[217] Se Medieundersøkelsen «Medievaner og holdninger. Undersøkelse blant publikum, journalister, advokater og dommere 10. mars – 27. april 2020» s. 30, utført av Respons Analyse, tilgjengelig på https://kyber.blob.core.windows.net/nmd/2978/medievaner-alle-grupper_rapport_2020.pdf.

opprettet sak om å ekskludere organet fra Redaktørforeningen.[218]

Korrigering av vurderinger om når det kan være forsvarlig å offentliggjøre personopplysninger kan være nødvendig, men kan skje på flere måter. Det kan enten skje *proaktivt* ved å begrense tilgangen til opplysninger i lov som forbyr innsyn eller som gir offentlige tjenestemenn hjemmel i lov til å nekte innsyn. Det kan også skje *reaktivt* ved å gi offentlige tjenestemenn hjemmel til å nedlegge forbud mot offentliggjøring av opplysninger som pressen har fått tilgang til. Ved regulering av møteoffentlighet for pressen har det vært tradisjon for å benytte en reaktiv løsning som er mindre inngripende enn å begrense opplysningstilgangen. Med hjemmel i domstolloven § 127 gis i mange tilfeller pressen en særrett til å være til stede i lukket rettsmøte, men med referatforbud etter domstolloven § 128. Tilsvarende kan også dokumentinnsyn i straffesaker gis på vilkår om referatforbud når det gjelder personopplysninger.

Ved regulering av dokumentoffentlighet der utveksling av informasjon skjer digitalt, vil prinsipper for personvern og krav om innebygd personvern imidlertid tale for en proaktiv løsning der opplysninger blir fjernet fra dokumenter *før* pressen får kopi, eller eventuelt at det gis innsyn *uten rett til kopi*. Dette minsker faren for at personopplysninger skal bli spredt. En avidentifisert kopi er ikke et anonymisert dokument. Det vil være mulig å identifisere opplysningene. Poenget med en avidentifisering før pressen gis tilgang på dokumenter, vil være å gi økt beskyttelse av personvernet til omtalte personer fra myndighetenes side.

Hvordan regler om dokumentinnsyn for pressen best kan bringes i samsvar med retten til vern om personopplysninger uten at kontrollfunksjonen av offentlighet forringes, skal vurderes mer konkret for ulike typer av dokumenter og opplysninger i del IV.

11.6 Oppsummering av forslag

Utforming av regler for gjennomføring av digitalt dokumentinnsyn for allmennhet og presse i straffesaker må så langt mulig søkes brakt i samsvar med den enkeltes rett til vern om personopplysninger. Det er likevel slik at rettergang og dom i straffesaker skal være offentlig, ikke hemmelig. Betydningen av kontrollfunksjonen av offentlighet for denne sakstypen innebærer at den tiltalte i en straffesak ikke kan være anonym. Det skal også mye til før andre personer kan opptre anonymt i straffesaker selv om det ikke er utenkelig for vitner.[219] Dette gjør det vanskelig å utforme løsninger med høyt nivå for innebygget personvern.

Begrensninger i dokumentinnsyn av hensyn til personvernet må dessuten være nødvendige og følge et minstemiddel-prinsipp for ikke å svekke kontrollfunksjonen av offentlighet. Forslag til nye regler om dokumentoffentlighet i strafferettspleien bygger i denne utredningen i det videre på følgende tre utgangspunkter:

1) Ved offentliggjøring på åpen digital plattform for enhver skal direkte identifiserende opplysninger om tiltalte, fornærmede og vitner være avidentifisert.
2) Pressen kan gis digital tilgang til dokumenter som ikke er avidentifisert, men bare så langt presseetikken kan anses for å gi tilstrekkelig beskyttelse av personvernet.

3) Dersom det presseetiske systemet ikke kan anses for å gi tilstrekkelig personvern, må det for ulike typetilfeller vurderes om avidentifisering eller innsyn på vilkår kan være et alternativ til regulering som gir avslag på innsyn.

[218] Se https://journalisten.no/document-documentno-hanna-relling-berg/redaktorforeningen-oppretter-sak-mot-hans-rustad/442747.

[219] Se terskelen for bruk av anonyme vitner i straffeprosessloven § 130 a.

Del V

Innsyn i sakens dokumenter

12 Straffesaker som avsluttes uten behandling i domstolene

12.1 Straffeforfølgning uten rettergang og dom

12.1.1 Reguleringsspørsmål

I dette kapitlet drøftes regulering av dokumentinnsyn for allmennheten i materiale hos politi og påtalemyndighet i straffesaker som avsluttes uten behandling i domstolene. Dette gjelder det store flertallet av straffesakene. Avslutning uten domstolsbehandling kan skje ved beslutninger om henleggelse, påtaleunnlatelse, forenklet forelegg, ordinært forelegg eller overføring til konfliktråd. I dette kapitlet blir det redegjort for de gjeldende reglene om innsyn for allmennheten som avsluttes med en slik påtalebeslutning og drøftet om regelverket bør endres. Saker som behandles av ØKOKRIM og Spesialenheten for politisaker omtales særskilt.

Det er i dag ingen regler som gir pressen eller allmennheten *rett* til dokumentinnsyn i straffesaker som avsluttes uten domstolsbehandling. Enkeltbestemmelser i påtaleinstruksen, politiregisterloven og politiregisterforskriften åpner for at andre enn sakens parter *kan* få adgang til innsyn etter en konkret og skjønnsmessig vurdering av nærmere angitte vilkår. Regelverket er i seg selv nokså åpent, men blir praktisert restriktivt. Det synes å være stor variasjon mellom politidistriktene og mellom påtalenivåene når det gjelder å gi adgang til innsyn. Flere av presseinformantene til denne utredningen gir uttrykk for at de høyere nivåene i påtalehierarkiet er mer liberale når det gjelder å gi innsyn i påtalevedtak enn påtalejurister på lavere nivå i påtalehierarkiet. Dette kan tyde på at regler og retningslinjer for når det kan gis innsyn oppfattes som uklare, slik at offentlige tjenestemenn finner det vanskelig å være sikker på om en beslutning om å gi presse eller andre utenforstående innsyn i straffesaksdokumenter vil være riktig.

Den variable praksisen knyttet til muligheten for å få innsyn i straffesaker er et argument for å vurdere klarere regelverk for når innsyn kan gis. Spørsmålet er for det første om det kan være grunnlag for å gi rettskrav på innsyn i noen typer avgjørelser eller dokumenttyper. Alternativt, eller i tillegg, må det stilles spørsmål om det kan gis klarere retningslinjer for de skjønnsmessige vurderingene som må foretas når rettskrav på innsyn ikke kan gis.

12.1.2 Kriminalstatistikkens fortellinger

Det finnes mye offentlig tilgjengelig informasjon om straffesakene som avsluttes uten domstolsbehandling. Politiets register over straffesaker (STRASAK) danner grunnlaget for årlige rapporter over anmeldelser, saksbehandlingstider og saksutfall. Statistisk sentralbyrå utvikler kriminalitetsstatistikk bygget på dette tallgrunnlaget. De anonyme tallene i kriminalitetsstatistikken gir et annet og bredere bilde av samfunnets utfordringer med kriminalitetsbekjempelse enn de offentlige rettsavgjørelsene til domstolene. Tallene viser at møte- og dokumentoffentligheten i rettspleien bare synliggjør toppen av isberget av hvordan brudd på straffelovgivningen blir håndhevet. I 2018 ble bare vel 6% av alle ilagte straffereaksjoner ilagt av en domstol. Polititjenestemenn og tollbetjenter har kompetanse til å ilegge bøter ved forenklet forelegg for brudd på vegtrafikkloven, tolloven eller småbåtloven. Påtalemyndigheten kan i mindre alvorlige saker treffe avgjørelse om straffereaksjon i form av bot (forelegg) som den siktede står fritt til å vedta fremfor domstolsbehandling. Flertallet av de etterforskede sakene der straffskyld blir konstatert, avsluttes med en slik vedtatt bot.

Statistikken viser også at henvendelsene til politiet har endret seg både i omfang og innhold de siste fem årene. Det har vært en markant nedgang i anmeldt kriminalitet og påtaleavgjørelser. Anmeldelser er redusert

med 11, 8 % siden 2015. Tallet på påtale-avgjørelser er tilsvarende blitt redusert med 12,4%.[220] Tingrettene idømmer også færre straffereaksjoner enn før.[221] Trafikklovbrudd utgjør den desidert største kriminalitetstypen, men vold, narkotika og vinningskriminalitet er også store grupper. Det har vært en betydelig nedgang i vinningskriminalitet og narkotikalovbrudd i femårsperioden, mens tallet på anmeldte alvorlige voldslovbrudd, seksuallovbrudd, økonomisk kriminalitet og hatkriminalitet har vokst.

12.1.3 Den relative etterforsknings- og påtaleplikten

Det er ingen absolutt etterforsknings- eller påtaleplikt i norsk rett. En plikt til å etter-forske mistanke om brudd på rettigheter i EMK kan riktignok følge av EMK artikkel 1, men ellers skal etterforskning foretas dersom det er «rimelig grunn» til det, jf. straffe-prosessloven § 224 Adgangen til å unnlate å iverksette etterforskning av et anmeldt straffbart forhold omtales gjerne som «opportunitetsprinsippet». Det gir politiet mulighet til å håndtere sin rett og plikt til å iverksette etterforskning i lys av rådende ressurssituasjon. Også påtaleplikten er relativ. Ordlyden i straffeprosessloven § 62 a første ledd er riktignok at påtalemyndigheten «skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt i lov», men annet ledd åpner for at forfølgning kan innstilles i saker om overtredelser av straffebud med en straffe-ramme på inntil to år , så fremt ikke «allmenne hensyn» tilsier påtale. [222] Dagens regelverk gir politiet og påtalemyndigheten dermed atskillig rom for skjønn med hensyn til å innlede og avslutte en straffesak.

Riksadvokaten har hjemmel i lov til å gi retningslinjer for politiets rett og plikt til etterforskning. Dette skjer gjennom et årlig prioriteringsrundskriv der det bestemmes hvilke forbrytelsestyper som skal gis høyest prioritet. Prioriteringsrundskrivet er offentlig og blir gjerne diskutert offentlig. Dette gjør det legitimt for politidistriktene å ned-prioritere etterforskning av visse typer kriminalitet. Det er fremmet forslag om å endre loven slik at det blir presisert at også etterforskningen av omfattende straffesaker innenfor prioriterte saksfelt kan begrenses og skjæres til ut fra en ressursvurdering.[223] Dette skal legge til rette for rimelig fremdrift i saken og begrunnes både i hensynet til siktede, fornærmede og samfunnet. Jo større frihet politiet har til å unnlate etterforskning, jo større behov kan det hevdes å være for å kunne føre kontroll med skjønnsutøvelsen.

Overordnede prioriteringer styrer etter-forskningsinnsatsen i retning av visse sakstyper. Fremdrift og resultat av saker som etterforskes beror ellers på sakens karakter, kompleksitet og bevissituasjon. Nesten halvparten av straffesakene som blir anmeldt til politiet blir henlagt. Henleggelse kan, som nærmere forklart nedenfor skje både av rettslige, bevismessige og påtalemessige grunner.

12.1.4 Kontroll- og klagesystemer

Påtalemyndigheten er hierarkisk oppbygd i tre nivåer: påtalemyndigheten i politiet, statsadvokatene og riksadvokaten, jf. straffeprosessloven §§ 58 og 59. Den hierarkiske oppbygningen legger til rette for internkontroll med skjønnsutøvelsen gjennom instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Overordnet påtalemyndighet kan ikke bare gi underordnet påtalemyndighet generelle instrukser for saksbehandlingen, men også pålegg i enkeltsaker.[224] Overordnet påtalemyndighet har også en alminnelig rett til å omgjøre avgjørelser truffet av underordnet myndighet. Det er videre både generell klageadgang og en nærmere regulert *klagerett* i straffeprosessloven § 59 a. Klageretten gjelder for beslutninger om

[220] Se STRASAK-rapporten 2019 s. 4.
[221] NOU 2020: 11 s. 43.
[222] Se nærmere Gert Johan Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, Cappelen Damm Akademisk 2013 s. 164–169.
[223] Se Lovavdelingens høringsnotat 31. august 2020 (saknr. 20/2302) Endringer i straffeprosessloven og straffeloven (etterforskings- og påtaleplikt i store straffesaker, nytt straffebud om serieovergrep mv.).
[224] Se Kjelby (2019) s. 239.

henleggelse, om påtaleunnlatelse, om forelegg, om å ta ut tiltale og om å nekte å ta med sivilt erstatningskrav i saken. Det er ikke bare den beslutningen retter seg mot som har klagerett, men også andre med rettslig klageinteresse og forvaltningsorgan som har ansvaret for det saksområdet beslutningen gjelder, jf. § 59 a annet ledd. I internkontroll-perspektivet er klageretten ansett som særlig viktig for henleggelsesbeslutningene.[225] Det redegjøres nærmere for klagerett på avslag på krav om innsyn fra allmennheten i punkt 16.5.

I straffesaker som blir irettefört, inntrer muligheten til ekstern kontroll med påtalemyndighetens virksomhet først ved utferdigelse av tiltalebeslutningen og videre gjennom offentlige rettsmøter. Det er også først ved den offentlige behandlingen av straffesakene for domstolene at det åpner seg mulighet til ekstern kontroll med politi-arbeidet i enkeltsaker. Som nevnt i punkt 3.3.2 har politiet fått utvidete fullmakter til skjult metodebruk. Ved den offentlige delen av saksbehandlingen i domstolene får allmennheten mulighet til å vurdere om disse metodene blir benyttet på en måte som kan betraktes som forholdsmessig i lys av forholdet som er blitt etterforsket.

12.1.5 Politiets opplysningsadgang

Politiet er pålagt taushetsplikt og har plikt til å hindre at andre får kjennskap til «noens personlige forhold» eller til «drifts- eller forretningsforhold» som det er av konkurransemessig betydning å holde skjult.[226] Taushetsplikt kan også være begrunnet i hensynet til den videre etterforskning og oppklaring av saken.

Taushetsplikten er ikke absolutt. Både i verserende og avsluttede saker er det gitt hjemmel for å utlevere opplysninger i straffesaker til allmennheten. Påtaleinstruksen § 16-5 åpner for at politiet *kan* gi innsyn i dokumenter i en *verserende* straffesak «når særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling». Politiregisterloven § 34 nr. 1 åpner tilsvarende for adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten «[n]år dette er nødvendig for å ivareta straffeforfølgningens allmenn-preventive virkning, for offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen og for å gi saklig og nøktern informasjon om hendelser av allmenn interesse». Det er gitt utfyllende regler om opplysningsadgang i verserende saker i politiregisterforskriften § 9-8. Bestemmelsen gir i første ledd nr. 1–4 nokså vide fullmakter til å gjøre unntak fra taushetsplikten for å «medvirke til en saklig og nøktern reportasje og omtale i massemedia om straffeforfølgning og behandling av straffesaker», «korrigere uriktigheter eller usanne rykter og opplysninger som er egnet til å skade omdømmet til noen person, organisasjon, institusjon, virksomhet mv., eller for å skape nødvendig balanse i en omtale», «advare mot fare og for å oppklare lovbrudd» eller «fremme alminnelig lovlydighet».

Politiregisterforskriften § 9-8 åpner også for utlevering av opplysninger til allmenn-heten «om og innholdet i anmeldelser» når disse er nærmere undersøkt og prøvet. Bestemmelsen åpner dessuten for at det kan gis innsyn i interne innstillinger mellom ulike ledd i påtalehierarkiet når påtalespørsmålet er avgjort og for utlevering av opplysninger om påtalevedtak (henleggelse, påtaleunnlatelse, forelegg eller tiltale) når den eller de anmeldte eller mistenkte har fått underretning om avgjørelsen. Slik sett har politiet og påtale-myndigheten ganske vide fullmakter til å gi allmennheten innsyn uten at dette innebærer brudd på taushetsplikt.

Mulighetene som forskriften gir til å gjøre unntak fra taushetsplikten gjelder riktignok med den reservasjon om at opplysninger «som lett kan røpe identitet, herunder navn, skal ikke utleveres med mindre dette er påkrevd ut fra formålet med meddelelsen, eller navnet allerede må antas å være velkjent i forbindelse med saken, eller nærmere identifisering er nødvendig for å unngå at mistanke kan rettes mot uskyldige», jf. annet ledd.

[225] Gert Johan Kjelby, *Påtalerett*, 2. utgave, Cappelen Damm Akademisk 2019 s. 251.

[226] Politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1 og 2.

Politiets adgang til å gi dokumentinnsyn til allmennheten eller pressen i *avsluttede* straffesaker er regulert i politiregister-forskriften § 27-2 tredje ledd. Her er det gitt uttrykk for at en begjæring om innsyn bare kan etterkommes til den som har «saklig grunn». I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 3.3 er både journalister, historikere, forfattere, ideelle organisasjoner og selskaper vurdert som aktuelle kandidater for innsyn på saklig «grunn».

Påtaleinstruksen § 16-5 og politiregister-forskriften § 27-2 tredje ledd blir gjerne omtalt som «meroffentlighetsregler».[227] Det gir ikke et helt treffende bilde av reglenes karakter. Prinsippet om meroffentlighet eller merinnsyn tar utgangspunkt i en situasjon der tjenestemenn har *taushetsrett*, men ikke *taushetsplikt.* En regel om merinnsyn er ikke en *unntaksregel*, men en regel om adgang til å *overoppfylle* regler om innsyn ved å la være å benytte unntakshjemmelen som fins (se punkt 9.5). Formålet med plikten til å vurdere merinnsyn er å forhindre at myndighetene uten noen konkret og tilstrekkelig grunn benytter lovens muligheter til å holde opplysninger hemmelige. Reglene om opplysningsadgang for politiet handler ikke om adgang til å overoppfylle en plikt ved å la være å gjøre unntak, men om å *gjøre unntak* fra lovbestemt taushetsplikt. Dette krever en særskilt hjemmel for å gjøre unntak fra taushetsplikten som merinnsynsregelen kan støtte seg på.

Ved å åpne for at politiet kan gjøre unntak fra taushetsplikt, gir lovgiver uttrykk for at de hensyn som begrunner taushetsplikten ikke nødvendigvis vil slå til for alle opplysninger eller for alle dokumenter. I konkrete tilfeller kan det være andre hensyn som veier tyngre enn de hensyn som begrunner taushetsplikten. Offentlig kontroll med myndighetesutøvelsen er ett av disse, allmennpreventiv virkning av straffeforfølgningen et annet og informasjon om hendelser av allmenn interesse er et slikt tredje hensyn. De hensynene det her er tale om, er de samme hensynene som begrunner offentlighet – og som begrunner prinsippet om merinnsyn. Vurderingen av om det kan gjøres unntak fra taushetsplikt leder altså til en interesseavveining av samme type som merinnsynsregelen i offentleglova skal håndtere. Ståstedet for vurderingen er imidlertid et annet, og regelverket øver sterkere motstand mot å innvilge innsyn. Det er nok vanskeligere å prioritere innsyn når det krever et inngrep i taushetsplikten enn når det er tale om å *unnlate* å benytte adgangen til å gjøre unntak fra innsyn slik merinnsyns-regelen i offentleglova åpner for. Lov-teknikken som er benyttet legger dermed ikke særlig godt til rette for å prioritere innsyn.

12.2 Bør allmennheten gis krav på innsyn?

12.2.1 Begrenset adgang er normen

Det er vanlig at allmennheten har begrenset adgang til innsyn i straffesaker som avsluttes uten rettergang og dom, og dette gjelder ikke bare i Norge. De generelle begrensningene må forstås på bakgrunn av kravet om domstols-behandling for ileggelse av straff. Det er domstolene som skal realisere statens straffetrusler. Det menneskerettslige kravet om offentlig rettergang som er uttrykt både i Grunnloven § 95 første ledd og i EMK artikkel 6 nr. 1, knytter seg derfor til domstolsbehandlingen av straffesakene.

Politiets oppgave med å håndheve straffe-lovgivningen handler om mer enn å få frem-stilt mistenkte for retten. Politiet skal sikre den alminnelige tryggheten i samfunnet. For å kunne håndheve straffelovgivningen på en tilstrekkelig effektiv måte har politiet et bredt spekter av metoder til rådighet. Noen av metodene er svært inngripende og kan brukes i det skjulte. Dette kan hevdes å skape et inntrykk av at politiarbeid i stigende grad skjer uten kontroll fra det sivile samfunn (se punkt 3.3.2). Etterforsknings- og påtaleplikten er relativ og politiet må har vide fullmakter til

[227] Se for eksempel RA-2017-3-S Riksadvokatens veileder om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter s. 12 og 14.

å vurdere alternative håndhevingsformer i sin virksomhet. Det kan neppe være tvil om at hvordan politiet og påtalemyndigheten rår over sine maktmidler og forvalter sine ressurser, er spørsmål som bør være gjenstand for debatt i samfunnet. Uten mulighet for innsyn og kontroll kan det være vanskelig å ha tillit til at det ikke tas utenforliggende hensyn eller forekommer usaklig forskjellsbehandling i valg om å etterforske, henlegge, unnlate påtale, utferdige forelegg eller reise tiltale for domstolene. I et rundskriv om kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen har Riksadvokaten pekt på at «[d]e allmennpreventive virkninger av straffesaksbehandlingen, som utgjør en vesentlig del av straffens begrunnelse, er i praksis i stor grad avhengig av at straffesakene omtales i media».[228] En viss åpenhet om strafferettspleien kan med andre ord anses for å være en betingelse for et velfungerende samfunn.

Politiregisterutvalget påpekte at alminnelige forventninger om beskyttelse fra politiet kan tale for at allmennheten gis innsyn i virksomheten:

> «Det er således ønskelig å gi allmennheten et innsyn som viser hvordan politiet prioriterer sin innsats på en måte som underbygger denne forventningen om beskyttelse. På den annen side kan det ikke brukes som argument at offentliggjøring skal påføre den som er mistenkt, siktet eller dømt en ytterligere belastning, slik som gapestokken i sin tid gjorde. Stigmatisering er en uønsket bieffekt, og ikke et mål».[229]

Hva allmennheten eventuelt kan eller bør gis innsyn i, uten at det unødig legges sten til byrden av det å være i politiets søkelys med eller uten skyld, er ikke klart.

Når domstolenes avgjørelse i straffesaker er offentlige, kan det hevdes at andre beslutninger som konstaterer straffskyld, slik som forelegg, påtaleunnlatelse eller overføring til konfliktråd, også bør være offentlige. I forbindelse med drøftelsen av rekkevidden for prinsippet om dokumentoffentlighet ved vedtak om ny grunnlovsbestemmelse om retten til ytringsfrihet uttalte for eksempel departementet i St.meld. nr. 26 (2003-2004) på s. 144 at «[t]ungtveiende prinsipielle argumenter taler for et utgangspunkt om offentlighet som tjener tilsvarende funksjoner som offentlighet under domstolsprosessen» i saker som avsluttes hos påtalemyndigheten etter skriftlig behandling uten noen domstolsavgjørelse.

Tankegangen om at avgjørelse av straffskyld i eller utenfor domstolen ikke skal være avgjørende for spørsmålet om offentlighet, har som vist nedenfor vært et ledende prinsipp i svensk rett. På den annen side kan det hevdes at de særlige vilkårene som må være oppfylt for å avslutte saken med påtaleunnlatelse, overføring til konfliktråd eller forelegg, i seg selv er tilstrekkelige til å begrunne unntak fra offentlighet.

I spørsmålet om allmennheten bør ha krav på innsyn gjør det seg gjeldende ulike hensyn av ulik vekt, basert på hvilke typer dokumenter og hvilke typer beslutninger det er tale om. De mest aktuelle dokumentene og beslutningstypene drøftes i punkt 12.3 nedenfor. En summarisk oversikt over reglene i Danmark og Sverige tjener som opptakt til disse drøftelsene.

12.2.2 Danmark

Politiets og anklagemyndighetens adgang til å gi opplysninger til allmennheten under etterforskningen av en straffesak er i all hovedsak regulert av de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven samt av prinsipper om god forvaltningsskikk.[230] I retsplejeloven § 1016 a er det uttalt at ingen «som i embeds medfør er beskæftiget med en straffesag, må, så længe sagen ikke er pådømt eller bortfaldet, udtale sig uden for retten til offentligheden angående skyldsspørgsmålet».

[228] RA-2018-3 Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene (kvalitetsrundskrivet) punkt 4.9.1.

[229] NOU 2003: 21 punkt 14.7.3.

[230] Jørn Vestergaard, *Straffeproces – grundtræk af dansk strafferetspleje*, 1. utgave, Gjellerup 2017 s. 35–36.

Retsplejelovens regler om dokumentinnsyn gjelder i hovedsak innsyn i saker hos domstolen. I retsplejeloven § 41 f, stk. 2 er anklagemyndigheten som nevnt i kapittel 6 (punkt 6.4.3.2) gitt rett til kopi av tiltalebeslutningen der tiltalte ikke er avidentifisert og til kopi av rettsmøtebegjæringen. Det er ellers tradisjon for meroffentlighet i det løpende samarbeidet mellom politi og presse.[231]

12.2.3 Sverige

Påtaleplikten i Sverige er i utgangspunktet absolutt. Det vil si at politiet som hovedregel har plikt til å etterforske lovbrudd. En rekke begrensninger i etterforskningsplikten er gitt i lov, blant annet for å sikre proporsjonal ressursbruk i politiet. Den lovtekniske løsningen er dermed også her annerledes og mer regelstyrt enn i Norge. Adgangen for politiet til å utøve skjønn med hensyn til å iverksette etterforskning er plassert i unntaksregler, ikke i lovens hovedregel.

Journaler og register som utarbeides av myndighetene er umiddelbart offentlige. Det gjelder også det sentrale registeret for anmeldelse av straffesaker, Rationell anmälningsrutin (RAR).[232] Informasjonen som gjøres tilgjengelig for allmennheten hvert døgn er begrenset til journalnummer, kriminalitetskode utskrevet i fulltekst, fylke, kommune og dato for det anmeldte lovbruddet. En slik liste inneholder vanligvis 200–500 saker.

Det er bare registerdata om anmeldelser som er offentlige. Anmeldelsene er ikke offentlige dokumenter. Som hovedregel er politiet og påtalemyndigheten pålagt *sekretess* – som ikke er det samme som taushetsplikt (se punkt 6.3.3.3) – for alle opplysninger om personlige og økonomiske forhold som ikke kan offentliggjøres uten at det er til skade for den omtalte (OSL 35 kap. 1 § 4 stk.). Dette gjelder også når etterforskningen er avsluttet og hensynet til fremdrift i saken ikke kan begrunne sekretess.

Det er gjort flere unntak fra hovedregelen om sekretess (35 kap. 6 §). Unntakene er blant annet begrunnet i at politi- og påtalemyndighet har fått større frihet til å unnlate etterforskning ut fra proporsjonalitetsbetraktninger og at en stadig større andel av straffesakene blir avgjort uten domstolsbehandling.[233] Unntak fra sekretess gjelder for det første saker der det blir konstatert straffskyld. Enhver har rett til innsyn i saker som gjelder forelegg (strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot). Begrunnelsen for dette er at endelige avgjørelser om straff bør være offentlige også når det ikke er domstolene som treffer avgjørelse i saken.

I saker der straffskyld ikke blir konstatert, har enhver krav på innsyn i den tjenestemessige *beslutningen* om at etterforskning ikke skal innledes, tiltale ikke skal tas ut eller henleggelse av saken. Begrensingen i innsynsretten til den tjenestemessige beslutningen er begrunnet i hensynet til den mistenkte:

> «Den omständigheten att endast beslutet blir offentligt innebär ett inte oväsentligt skydd för den misstänkte. Sålunda blir t.ex. för den misstänkte graverande utsagor som antingen vederlagts av annan bevisning eller inte räckt till för beslut om åtal inte offentliga, såvida de inte redovisats i avskrivningsbeslutet. I de flesta fall där förundersökningen rör misstanke om mindre allvarliga brott torde den skada som åsamkas den misstänkte genom att det blir känt att förundersökning ägt rum mot honom inte vara särskilt betydande».[234]

Identiteten til mistenkte blir offentlig dersom anklagemyndigheten har inntatt navnet i beslutningen, og dette er hovedregelen. Fornærmede har krav på sekretess. Dersom anklagemyndigheten ikke har inntatt navnet på mistenkte i beslutningen, kan spørsmålet

[231] Vestergaard (2017) s. 36.

[232] Se Datainspektionens Samrådsyttrande 26. oktober 2016 (1808–2016).

[233] Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. del A s. 284–285.

[234] Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. del A s. 285.

om innsyn i mistenktes identitet prøves for domstolen. Med mindre identiteten til mistenkte ikke allerede er kjent, har domstolen anledning til å treffe beslutning om fortsatt sekretess.

Den grunnlovbeskyttede regelen om at offentlige tjenestemenn har meddelarfrihet til massemediene er en sikkerhetsventil for at opplysninger av offentlig interesse skal nå det offentlige rom til tross for regler om sekretess. Lekkasjer fra politiet til mediene er med andre ord tillatt, og det er forbudt å etterforske slike brudd på sekretessreglene. Sammenliknet med norske forhold er likevel lekkasjer fra politiet ansett for å forekomme sjeldnere i Sverige enn i Norge.[235] Det er ikke klart om det er tale om en reell forskjell eller om det skyldes at politilekkasjer får mindre oppmerksomhet i Sverige fordi det er tillatt.

12.3 Ulike typer beslutninger og dokumenter

12.3.1 Forenklet forelegg

Den vanligste formen for anvendt straff er forenklet forelegg. Det ble utferdiget 206.000 forenklede forelegg i 2018. Dette utgjorde mer enn 75% av alle straffereaksjoner dette året. Forenklet forelegg er bøter etter standardiserte satser for mindre alvorlige brudd på vegtrafikkloven, småbåtloven og tolloven. Ordningen er etablert for å håndtere veksten i antall lovbrudd innenfor visse sakstyper.

Forenklet forelegg, for eksempel for fartsoverskridelser, blir utstedt av polititjenestemenn eller andre tjenestemenn utenfor påtalemyndighet. Boten vedtas på stedet og blir ikke registrert i bøteregisteret.[236] Statens innkrevingssentral har ansvaret for å innkreve boten. Forenklede forelegg er ikke offentlige. Et forenklet forelegg som er gitt av politiet på stedet faller i utgangspunktet bort om det ikke vedtas straks.[237] Påtalemyndigheten kan i så fall utferdige et ordinært forelegg. Den som ikke vil vedta et forelegg som er gitt av påtalemyndigheten, kan bringe saken inn for retten. Det er også adgang til å søke om ettergivelse av kravet. Ordningen gjelder mindre alvorlig kriminalitet innenfor et saklig svært begrenset virkeområde og bøtesatsene er relativt beskjedne. Behovet for innsyn fra allmennheten av de hensyn som begrunner offentlighetsprinsippet kan ikke anses som stort. Muligheten til å bringe saken inn for retten gir tilstrekkelig rettssikkerhet rundt ordningen for den som blir holdt ansvarlig for å betale boten. Siden saksområdet for bruk av forenklet forelegg er såpass begrenset og bøtesatsene standardiserte, er behovet for å føre demokratisk kontroll med at det ikke skjer forskjellsbehandling heller ikke stort. Sakstypene som blir avgjort ved forenklet forelegg er av et slikt volum at det statistiske materialet kan anses for å gi et tilstrekkelig bilde for en offentlig debatt om ordningen. Det anses ikke som aktuelt å vurdere innsyn for offentligheten i forenklede forelegg.

Spørsmål om krav eller utvidet adgang til innsyn i anmeldt og påtaleavgjort kriminalitet vil nedenfor bli nærmere vurdert for anmeldelser og for påtaleavgjorte saker. Det ble registret 316 377 påtaleavgjorte lovbrudd i 2019, hvorav omtrent halvparten ble registrert som oppklarte.[238]

12.3.2 Anmeldelser

12.3.2.1 Gjeldende rett

Mange straffesaker starter med at politiet mottar en anmeldelse om et straffbart forhold. For noen typer kriminalitet, slik som tyveri av mobiltelefon, bil eller sykkel, er det utviklet standardiserte skjema for anmeldelse på nett. Anmeldelse av andre typer kriminalitet, som for eksempel ID-tyveri, kan kreve oppmøte og forklaring for politiet. Allmennheten er ikke

[235] Se Trond Viken, «Kriminelt annerledes. En norsk veileder i svensk kriminaljournalistikk», 2004 s. 28.
[236] Se nærmere Tor-Geir Myhrer, «Forenklet straffeforfølgning: 'Påtalearbeid' på stedet?», *Tidsskrift for strafferett* 2020 s. 38–53.
[237] Se veitrafikkloven § 31 b annet ledd og tolloven § 16-9 fjerde ledd.
[238] STRASAK-rapporten 2019 s. 4.

gitt noen rett til innsyn i anmeldelser i noen av de nordiske land. I norsk rett er det adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten på nærmere vilkår.

Utgangspunktet i politiregisterloven § 34 nr. 3, jf. § 20 er at opplysninger som ikke er etterforsket normalt ikke skal offentliggjøres. Det kan imidlertid være adgang til å utlevere opplysninger om og innholdet i anmeldelser «når disse er vurdert og nærmere undersøkt og prøvet», jf. politiregisterforskriften § 9-8 tredje ledd. Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd åpner for at personer med «saklig grunn» kan få innsyn i dokumenter i avsluttede straffesaker, og anmeldelser som er vurdert og nærmere undersøkt og prøvet er ikke unntatt fra dette. Det er uklart i hvilken grad hjemmelen til å gi innsyn i anmeldelser benyttes.

12.3.2.2 Vurderinger og forslag

Anmeldelser er dokumenter som inneholder anklager som ofte er fremsatt av privatpersoner og dermed i utgangspunktet ikke undersøkt av noen offentlig myndighet. Det kan være uklart om anmeldelsen gjelder et straffbart forhold, og det kan være få eller ingen holdepunkter for å angi noen retning for en eventuell etterforskning. Innsyn i anmeldelser handler dermed i mindre grad om myndighetskontroll. En borger som mener myndighetene svikter i å følge opp en anmeldelse, har mulighet til både å klage til overordnet påtalemyndighet og å skape offentlig oppmerksomhet om dette. Det er en stor personlig belastning å bli utsatt for anklager om straffbare forhold, og myndighetene bør ikke legge til rette til rette for at allmennheten får innsyn i anklager som kan være falske eller grunnløse. Det kan selvsagt tenkes særlige tilfeller der offentlig innsyn i en anmeldelse kan være av interesse, men dette kan ikke være tilstrekkelig til å begrunne noen generell innsynsrett for pressen eller allmennheten.

Det er ikke foreslått noen regler om rett til innsyn i anmeldelser. Forslaget til bestemmelse om merinnsyn i utkastet til straffeprosessloven § 29 e og den korresponderende justeringen av politiregisterforskriften § 27-2 vil imidlertid kunne gi et mer forutberegnelig rettsgrunnlag for spørsmål om innsyn i anmeldelser kan gis, se utkastene til ny regulering i kapittel 20.

12.3.3 Henleggelser

12.3.3.1 Gjeldende rett

All saksbehandling må avsluttes og straffeprosessloven inneholder flere bestemmelser som åpner for at påtalemyndigheten kan avslutte behandlingen av en sak uten reaksjon og uten at det tas stilling til spørsmålet om straffskyld.[239] Beslutning om henleggelse treffes ved påtalevedtak. Påtalemyndigheten har ingen alminnelig begrunnelsesplikt for et påtalevedtak utover at den skal være «skriftlig», jf. påtaleinstruksen § 17-3. Som regel vil det være en *innstilling* fra underordnet til overordnet påtalemyndighet om hva vedtaket skal gå ut på, men trenger ikke være nærmere begrunnet. Avhengig av hvilken etterforskning som har vært gjort, vil det også kunne være andre saksdokumenter i saken.

I dag har andre enn partene ikke krav på innsyn i vedtak om henleggelse eller andre dokumenter i henlagte saker. Det er imidlertid adgang til å meddele en beslutning om henleggelse til allmennheten etter at anmeldte og mistenkte er underretten om påtalevedtaket, jf. politiregisterforskriften § 9-8 femte ledd. Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd åpner også for at personer med «saklig grunn» kan få adgang til gjennomsyn i dokumenter i avsluttede straffesaker. For andre enn advokater og forsikringsselskaper er det normalt «kontrollert gjennomsyn» av dokumentene hos innsynsorganet som vil være aktuelt.

I praksis gis det i noen grad innsyn i påtalevedtak om henleggelse og i noen tilfeller innsyn i innstillinger som begrunner en henleggelse. I Rt. 2015 s. 1467 Oslo legevakt (omtalt i punkt 7.6.3) ble det også

[239] Se nærmere Kjelby (2019) s. 375.

gitt innsyn i saksdokumenter i en henlagt sak. Rettstilstanden er lite forutsigbar og saksbehandling av innsynskrav tar regelmessig svært langt tid. Et eksempel er korrupsjonssiktelsen mot en tidligere ordfører og havnesjef i Bergen («Cruise-saken») som ble henlagt etter bevisets stilling i 2016. Politiets beslutning om å gi Bergens Tidende innsyn i den henlagte straffesaken ble i dette tilfellet omgjort av statsadvokaten etter klage fra de siktedes forsvarere, begrunnet i hensynet til de siktedes privatliv og behov for å legge sakene bak seg.[240] Behandlingen av kravet om innsyn tok til sammen nesten 16 måneder.

12.3.3.2 Ulike henleggelsesgrunner

Det kan være både bevismessige, rettslige og påtalemessige grunner til henleggelse.[241] De ulike begrunnelsene for henleggelse fremgår i dag ikke klart av loven, men er foreslått lovregulert.[242] Henleggelsesgrunn er av betydning for vurderinger av hva det kan og bør gis innsyn i og det redegjøres derfor for disse her.

Den vanligste grunnen til henleggelse er bevismessige grunner. Dette kan dreie seg om at gjerningspersonen er ukjent. Dette var begrunnelsen i 60 % av straffesakene som ble henlagt i 2018. Det kan også dreie seg om at det ikke er tilstrekkelig bevis for mistenktes skyld. Dette var begrunnelsen i 28 % av de henlagte sakene i 2018.

Henleggelse av rettslige grunner dreier seg om at vilkår for straffansvar ikke er oppfylt. Et eksempel kan være at det anmeldte forholdet ikke er straffbart eller at gjerningspersonen har folkerettslig immunitet og ikke kan straffes.

Henleggelse av påtalemessige grunner overlater beslutning om straffeforfølgning til et påtaleskjønn. Det kan dreie seg om kapasitetsgrunner, at «allmenne hensyn» ikke tilsier tiltale, at det ikke er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning eller fortsette en påbegynt etterforskning eller at det er mer hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt.

12.3.3.3 Særlig om begrunnede innstillinger om henleggelse

Ved henleggelse av alvorlige sakstyper kreves det at politiet gir en mer utfyllende redegjørelse for sin innstilling om at saken henlegges. I saker om mistenkelige dødsfall som er etterforsket av politiet, og hvor politiet går inn for henleggelse, har Riksadvokaten gitt retningslinjer om at saken skal sendes statsadvokaten med en begrunnet tilråding.[243] Retningslinjene ble oppstilt etter at det viste seg at henleggelsen av saken om en 8 år gammel jente som ble funnet død i sitt hjem i 2011 var truffet på feil grunnlag. En politioverbetjent varslet i 2014 om at saken trolig dreide seg om et drap, og en mann ble pågrepet og domfelt for drap samme år. Etter retningslinjene fra Riksadvokaten skal begrunnelser for henleggelse av saker om mistenkelige dødsfall nå inneholde en kort redegjørelse for bevisene i saken med henvisning til relevante dokumenter. Dersom politiet vurderte å innhente ytterligere bevis eller foreta ytterligere etterforskingsskritt, skal det fremgå av tilrådingen hvilke og hvorfor dette ikke ble foretatt.

I en del sakstyper og situasjoner vil det altså foreligge mer utførlig begrunnede innstillinger mellom påtalehierarkiene som danner grunnlag for henleggelsesbeslutningen. I teorien er det med støtte i praksis lagt til grunn at slike innstillinger kan «om det er behov for det» behandles som interne og unntas fra innsyn fra partene på dette grunnlaget.[244] Da vil også innsyn fra offentligheten være avskåret. I Rt. 1993 s. 1077 ble en av de siktede i Bjugn-saken nektet rett til innsyn i statsadvokatens

[240] Se begjæring om innsyn fra Bergens Tidende 13. mars 2017, Politiets brev 11. august 2017 til Bergens Tidende og avslaget fra Hordaland, Sogn og Fjordane Statsadvokatembeter 28. juni 2018.

[241] Sml. Øyen (2019) s. 242 som innenfor kategorien «rettslige» skiller mellom strafferettslige og straffeprosessuelle grunner.

[242] Se NOU 2016: 24 utk. § 28-2.

[243] RA-2014-1754 Retningslinjer for henleggelse av saker om mistenkelige dødsfall.

[244] Se Kjelby (2019) s. 161 med videre referanser til offentleglova § 2 fjerde ledd og politiregisterforskriften § 26-2 (om intern saksbehandling).

innstilling til riksadvokaten om påtale-spørsmålet begrunnet i behovet for ro om interne arbeidsprosesser:

> «Påtalemyndigheten har – som lagmannsretten fremholder – et klart behov for å kunne arbeide internt og uforstyrret med egne vurderinger før det tas beslutninger som meddeles utad. Det er ønskelig – og i store saker bortimot nødvendig – at et slikt arbeid kan skje på grunnlag av skriftlig utarbeidede innstillinger fra underordnet til overordnet påtalemyndighet, og det ville således være uheldig om innsynsreglene skulle tvinge påtalemyndigheten til andre arbeidsformer. Den interesse siktede kan ha i å få innsyn i de foreløpige standpunkter som er inntatt under påtalemyndighetens behandling, er ikke av en slik karakter at den kan oppveie disse hensyn» (s. 1081).

Uttalelsen er knyttet til en sak der siktede først var blitt løslatt fra varetektsfengsling fordi lagmannsretten kom til at det ikke forelå skjellig grunn til mistanke for sedelighets-forbrytelsen anklagen gjaldt. Det var mange andre siktede i saken. Innstillingen som siktede ikke fikk innsyn i, gjaldt stats-advokatens oversendelse til Riksadvokaten om å utferdige ny siktelse. Det var altså ikke tale om en innstilling til henleggelse. Behovet for å beskytte foreløpige standpunktene mot innsyn har ikke samme vekt når saken er henlagt uten å ha vært til behandling i domstolene og heller ikke kommer til å bli iretteført mot andre.

12.3.3.4 Vurderinger og forslag

Innsyn i påtalevedtak om henleggelse, innstillinger til overordnet påtalemyndighet om henleggelse og saksdokumenter knyttet til en henlagt sak kan være av offentlig interesse av flere grunner. For det første er *terskelen* for henleggelse av ulike sakstyper av offentlig interesse. De allmennpreventive hensynene som motiverer straffelovgivningen bygger på en forutsetning om at det er synlig for folk flest at straffelovgivningen blir håndhevet. Dersom terskelen for henleggelse ligger lavt, kan dette tyde på at tjenestetilbudet til politiet ikke er tilstrekkelig til å skape trygghet og rettssikkerhet i samfunnet. Dette gjelder særlig dersom mange saker om alvorlige straffbare forhold henlegges.

For det andre er det av offentlig interesse å kunne kontrollere om skjønnsadgangen i reglene misbrukes til å beskytte enkelte personer mot videre straffeforfølgning. Når det ikke foreligger muligheter til innsyn, kan det være vanskelig å vite om borgere faktisk blir behandlet likt. Overbeskyttelse av en mistenkt kan dessuten sette fornærmede i en vanskelig stilling. Både hensynet til å kunne føre kontroll med og opprettholde tillit til at politi og påtalemyndighet ivaretar sin objektivitetsplikt og samfunnsansvar, kan gi argumenter for at det bør være en viss rett til innsyn i henlagte saker.

Faren for misbruk har særlig vært diskutert ved henleggelse av kapasitetsgrunner.[245] For å begrense misbruksfaren har Riksadvokaten gitt retningslinjer for henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.[246] Dersom gjerningspersonen er identifisert, er det snever adgang til henleggelse av kapasi-tetsgrunner. Det skal foretas en konkret vurdering. Sakens alvor og konsekvensene for fornærmede er momenter som taler mot henleggelse. Det er også påpekt at henleggelse av kapasitetshensyn ikke skal benyttes til å avkriminalisere straffbare handlinger. I pandemidirektivet fra Riksadvokaten som åpnet for utvidet adgang til henleggelse, ble det understreket at integritetskrenkelser ikke skal henlegges på grunn av manglende kapasitet. Det betyr at heller ikke en krisesituasjon kan begrunne nedprioritering av volds- og seksuallovbrudd, trusler og straffebud til vern av den personlige frihet og fred.

En sak referert i Rt. 2013 s. 588 illustrerer at sviktende politiarbeid og påfølgende henleggelse kan være en krenkelse av

[245] Se om misbruk av kapasitetsgrunner, Ørnulf Øyen (2019) s. 242.

[246] RA-2016-3 Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.

grunnleggende menneskerettigheter. Saken gjaldt statens ansvar for manglende beskyttelse av en kvinne mot konvensjonskrenkende forfølgelse fra en mann hun hadde hatt et kortvarig forhold til. Mannen hadde sonet en dom for drapstrusler og grov vold mot kvinnen og ytterligere en dom for brudd på kontaktforbud. Kvinnen anmeldte ham for nye drapstrusler og brudd på kontaktforbud, også etter at hun hadde skiftet navn og flyttet til ny adresse med sine fire barn. Politiet lot anmeldelsen ligge for å se hvordan forholdet mellom partene utviklet seg og ønsket ikke å drive saken fremover av hensyn til tiltaltes rehabiliteringssituasjon. En ny dom ble ansett å ødelegge for rehabilitering. Beslutning om henleggelse på grunn av bevisets stilling ble truffet for å hjelpe tiltalte videre. Staten ble i denne saken domfelt for ikke å ha oppfylt sin plikt etter EMK artikkel 1 til å sikre kvinnen mot forfølgelse fra mannen. Den offentlige kunnskapen om begrunnelsen for henleggelsen i saken er tilgjengelig fordi kvinnen brakte saken inn for domstolen. Saken gir slik sett støtte til synspunktet om at innsyn i beslutninger om henleggelse vil legge bedre til rette for kontroll med påtalemyndighetens utøvelse av skjønnsfullmaktene til å henlegge saker.

Hensynet til å beskytte interne arbeidsprosesser er et relevant argument mot å gi allmennheten innsyn i påtalevedtak, innstillinger og andre saksdokumenter i henlagte saker. Det er også argumenter som med tyngde kan tale mot generelle regler om rett til innsyn, herunder særlig personvernet til dem som er berørt i saken. Argumentene mot innsyn gjør seg særlig gjeldende der henleggelsen skyldes at det ikke er begått en straffbar handling, der det er tale om et bagatellmessig forhold eller der det tidlig blir klart at saken er uten oppklaringspotensial. I slike tilfeller vil det å utsette partene for innsyn fra utenforstående knapt stå i forhold til opplysningsutbyttet for allmennheten. Et annet argument som kan tale mot innsyn er at det at saken mot en bestemt person er henlagt, kan saken være under videre etterforskning. Offentlig innsyn i henleggelsen vil da kunne være til skade for mulighetene til å få oppklart saken. Et argument som taler mot innsyn i henleggelsesbeslutninger er dessuten at avgjørelse om henleggelse ofte bare fremgår av en standard avgjørelseskode (statistikkgruppe) i politiets register (STRASAK). En rett til innsyn i påtalevedtak om henleggelse vil derfor ofte gi nokså begrenset tilgang på informasjon.

Argumentene som taler for å gi offentlig innsyn i selve *påtalevedtaket* om henleggelse veier etter utreders syn i utgangspunktet tyngre enn argumentene som taler mot slikt innsyn, selv om innsynet i mange tilfeller vil kunne være begrenset til et standard henleggelsesbrev generert automatisk i saksbehandlingssystemet BL. I påtaleinstruksen § 17-2 tredje ledd er det imidlertid åpnet for at det kan fattes påtalevedtak om henleggelse som ikke den som forfølgningen har vært rettet mot får underretning om. Vilkårene for dette er at vedkommende ikke har vært siktet og at det kan skade oppklaring av saken eller av andre saker om underretning gis. I slike tilfeller kan heller ikke allmennheten få innsyn i påtalevedtaket om henleggelse. I andre tilfeller enn dem som er nevnt i påtaleinstruksen § 17-2 tredje ledd er det imidlertid vanskelig å se gode grunner til at vedtaket om henleggelse skal kunne holdes skjult for allmennheten når vedtaket er endelig og ikke lenger kan påklages. Det anbefales derfor å gi en rett til innsyn i endelige påtalevedtak om henleggelse som det er gitt underretning om, se utkastet til straffeprosessloven § 29 b første ledd bokstav a med merknader og utkastet til nytt femte ledd i påtaleinstruksen § 17-2. Retten til innsyn bør ikke gjelde i saker der mistenkte er under 18 år. Begrunnelsen for dette er at staten har en særlig plikt etter Grunnloven § 104 til å sikre barnets beste og herunder gi et vern om barnets personlige integritet.

Spørsmål om det bør gis krav på innsyn i *innstillinger* som begrunner henleggelser og saksdokumentene i en henlagt sak krever større overveielser. Det er stor variasjon i henlagte saker, også innenfor de ulike henleggelsesgrunnene. Hvorvidt unntak fra alminnelig taushetsplikt kan forsvares må blant annet vurderes i lys av sakens alvor, om

det er tale om mistanke om bruk av offentlig stilling og om saken etterforskes videre med mistanke rettet mot andre personer. Det må også vurderes om det straffbare forholdet eksponerer særlige kategorier av personopplysninger som det er grunn til å verne den omtalte mot å få offentliggjort. I *Veilederen* punkt 6.1 anbefaler Riksadvokaten at det praktiseres meroffentlighet overfor journalister og andre med saklig grunn til å be om innsyn i innstillingen fra til overordnet påtalemyndighet som begrunner en henleggelse:

> «Når dommer, visse kjennelser og forkynte tiltalebeslutninger som hovedregel er offentlige, er det naturlig at påtalemyndigheten praktiserer meroffentlighet etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd når journalister eller andre med «saklig grunn» begjærer innsyn i påtalemyndighetens begrunnede henleggelsesbeslutninger, dvs. henleggelsesvedtak som inneholder en begrunnelse utover en henleggelseskode eller setningen «henlegges etter bevisets stilling» e.l.».

Det anbefales at regelen på dette punktet snus slik at pressen gis *rett* til innsyn i innstillingen som ligger til grunn for påtalevedtak om henleggelse så langt opplysninger ikke må unntas etter utkastet straffeprosessloven §§ 29 c eller 29 d. Det vil da være avslaget på innsyn som må begrunnes. Unntak må gjelde der forfølgningen har vært rettet mot en person som var under 18 år på handlingstidspunktet. Her gjelder særlige krav til integritetsvern som er ivaretatt av hjemmelen for unntak i utkastet til straffeprosessloven § 29 c annet ledd bokstav d. Andre som ivaretar særlige kontrollfunksjoner eller allmenne interesser bør på tilsvarende måte som pressen kunne få innsyn i innstillinger til henleggelser etter en merinnsynsvurdering, jf. utkastet til § 29 e. For tjenestemenn som skal ta stilling til om innsyn i innstillinger til henleggelser skal gis, er det utformet et en ny veiledende bestemmelse i påtaleinstruksen § 17-2 femte ledd andre og tredje punktum. Her er det også inntatt en plikt til å vurdere merinnsyn overfor andre personer som ivaretar særlige kontrollfunksjoner i samfunnet.

Argumentene som taler mot innsyn i henlagte saker gjør seg gjeldende med større tyngde for andre dokumenter i saken. Verken allmennhet eller presse kan ha rett til innsyn i slike dokumenter. Innsyn kan på den annen side heller ikke være avskåret, jf. Rt. 2015 s. 1467.

Bestemmelsen i utkastet til straffeprosessloven § 29 e om merinnsyn gir plikt til å vurdere merinnsyn der regelverket åpner for det. Bestemmelen gir mer tilgjengelige og utførlige retningslinjer for vurderingen av om innsyn kan gis enn det som er dagens rettstilstand.

12.3.4 Påtaleunnlatelser

12.3.4.1 Gjeldende rett

Påtaleunnlatelse er en strafferettslig reaksjon som treffes ved påtalevedtak. Det blir konstatert straffskyld, men mistenkte blir ikke ilagt noen reaksjon. Adgangen til å avslutte en straffesak med påtaleunnlatelse er begrunnet med at hensynet til den skyldige, økonomiske eller andre samfunnsmessige hensyn taler for at det er best at det ikke reises straffesak.

Vedtak om påtaleunnlatelse skal være skriftlig jf. påtaleinstruksen § 18-7 som viser til § 17-3. Det vil også foreligge en innstilling fra underordnet til overordnet påtalemyndighet om påtaleunnlatelse, og denne kan være mer eller mindre utførlig begrunnet. Avhengig av hvilken etterforskning som har vært gjort, kan det også være andre saksdokumenter i saken.

Gjeldende regulering av innsyn for offentligheten i påtalevedtak om påtaleunnlatelse, innstilling til påtaleunnlatelse og dokumenter i sak om påtaleunnlatelse tilsvarer dem som gjelder for henleggelser (punkt 12.3.3.1). Et vedtak om påtaleunnlatelse er ikke offentlig, men meddelelse om slikt vedtak kan gis når den mistenkte har fått underretning om vedtaket, jf. politiregisterforskriften § 9-8 femte ledd. Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd

åpner som for anmeldelser og henleggelser også for at personer med «saklig grunn» etter en konkret vurdering kan gis adgang til gjennomsyn av øvrige dokumenter i saken. For allmennhet og presse vil dette normalt bare kunne skje ved kontrollert gjennomsyn hos organet som oppbevarer dokumentene.

12.3.4.2 Nærmere om grunnlagene for påtaleunnlatelse

Hvilken adgang allmennheten kan eller bør gis til innsyn i påtalevedtak, innstilling eller saksdokumenter i sak om påtaleunnlatelse kan bero på grunnlaget for påtaleunnlatelse. Det redegjøres derfor nærmere for dette i det følgende.

Påtaleunnlatelse av prosessøkonomiske grunner etter straffeprosessloven § 70 gir påtalemyndigheten adgang til å unnlate å påtale et straffbart forhold der tiltalen ellers omfatter langt grovere forhold og det knapt ville bety noe fra eller til for straffutmålingen om forholdet ble tatt med i tiltalen. Lovens forutsetning er i dette tilfellet at saken for øvrig blir fulgt opp med en offentlig rettergang og dom. Saken vil dermed bli offentlig belyst, og det vil være transparent at det er lovbrudd som ikke er påtalt i saken.

Presseoppslag viser imidlertid at det kan stilles spørsmål ved om påtaleunnlatelse brukes i større utstrekning av prosess-økonomiske grunner enn det som var lovgivers forutsetning. I 2018 kunne VG eksempelvis dokumentere at politiet hadde gitt 159 påtaleunnlatelser til 34 personer knyttet til gjengen Young Bloods på Holmlia i Oslo.[247] En enkeltperson var registrert med 24 påtaleunnlatelser, to andre med 19 påtaleunnlatelser hver. Bare 33 av disse påtaleunnlatelsene var benyttet overfor personer under 18 år der det kan argumenteres for at påtaleunnlatelse er et forebyggende grep.

Påtaleunnlatelser av prosessøkonomiske grunner benyttes også i større straffesaker, for eksempel om nettovergrep. I en første delrapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten om «Effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker» som ble offentliggjort i 2018 ble det på s. 23 gitt følgende eksempel på hvordan påtaleunnlatelse blir benyttet for å skjære til saken for en håndterlig behandling i retten:

> «Som et eksempel på avgrensning av en stor nettovergrepssak før iretteføringen kan det vises til en omfattende overgrepssak kjent i Politiet som "OP Sandra". Saken gjelder en fotballdommer som var siktet for overgrep mot totalt 458 fornærmede i alderen 10 til 18 år. 247 saker som gjaldt totalt 129 fornærmede ble avgjort med prosessøkonomisk påtaleunnlatelse. Dette gjør det mulig å spisse inn bevisførselen mot de mer alvorlige forholdene (sakene som gjelder de resterende 329 fornærmede) i de ni månedene saken er berammet til behandling fra januar 2019. Begrunnelsen for bruken av påtaleunnlatelse ble godt kommunisert i media, og arbeidsgruppen er ikke kjent med at dette prosessøkonomiske grepet frembragte negative reaksjoner i det offentlige ordskiftet».[248]

Påtale kan også unnlates fordi «helt særlige grunner tilsier det», jf. straffeprosessloven § 69. Straffeprosessutvalget har foreslått å endre lovens krav til «overveiende grunner» fordi dette bedre avspeiler at det er tale om en samlet vurdering, der terskelen ikke nødvendigvis er så høy som loven synes å gi uttrykk for.[249] Ordinære forhold som at det er tale om første gangs forbrytelse eller en ung lovbryter kan begrunne påtaleunnlatelse. I et rundskriv fra 1989 uttalte Riksadvokaten at det skal ekstraordinære forhold til for å kunne gi påtaleunnlatelse for volds-, sedelighets- eller narkotikaforbrytelser.[250] Et slikt

[247] https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/BJ95Q9/justispolitikere-etter-vgs-gjengavsloering-dette-er-helt-hinsides.

[248] Riksadvokatens skriftserie 2018 nr. 1.

[249] NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov s. 359 og utk. § 28-3.

[250] Se RA-1989-6 Påtaleunnlatelse punkt III nr. 4.

ekstraordinært forhold er pandemisituasjonen med Covid-19. For å avhjelpe restanser i domstolene ble det blant annet åpnet for bruk av påtaleunnlatelse for de minst alvorlige narkotikaovertredelsene, det vil si bruk av narkotika og besittelse eller oppbevaring til eget bruk, som normalt blir avgjort med forelegg.

12.3.4.3 Vurderinger og forslag

Når straffskyld er konstatert, skal et forhold normalt påtales. Den konkrete vurderingen som ligger til grunn for en påtaleunnlatelse fordrer utøvelse av et påtaleskjønn, og dette kan misbrukes. Et påtalevedtak om påtaleunnlatelse bør derfor, i likhet med en beslutning om henleggelse, i utgangspunktet være offentlig. Unntak må av hensyn til barns krav på integritetsvern gjelde der siktede var under 18 år på handlingstidspunktet.

Den ovenfor nevnte bestemmelsen i utkastet til straffeprosessloven § 29 b første ledd bokstav a som gir enhver rett til innsyn i påtalevedtak som avslutter saken og som klageberettigede er gitt underretning om, vil gjelde også for beslutning om å unnlate påtale. Unntak for siktede under 18 år følger av utkastet til § 29 c annet ledd bokstav d. Det er foreslått en ny bestemmelse i påtaleinstruksen § 18-8 som skal gi påtalemyndigheten et klart lovgrunnlag for å offentliggjøre vedtak om påtaleunnlatelse som klageberettigede har fått underretning om og som gjelder siktede som var over 18 år på handlingstidspunktet.

Når politiet overfor statsadvokaten eller statsadvokaten overfor riksadvokaten foreslår at det utferdiges påtaleunnlatelse, skjer også dette ved en innstilling som kan være mer eller mindre utfyllende begrunnet. Denne kan inneholde vilkår. Hovedregelen bør, som ved vedtak om henleggelse, være at pressen har rett til innsyn i innnstillingen så langt opplysninger ikke må unntas etter straffeprosessloven §§ 29 c eller 29 d. Hovedregelen om rett for pressen til innsyn i innstillingen om påtaleunnlatelse bør gis en tydelig lovforankring overfor dem som skal gi innsyn ved at det inntas en ny bestemmelse om dette i påtaleinstruksen § 18-8. Her er det også inntatt en plikt til å vurdere merinnsyn overfor andre personer som ivaretar særlige kontrollfunksjoner i samfunnet som tilsvarer bestemmelsen foreslått for henleggelser.

Ved påtaleunnlatelse «av helt særlige grunner» vil personvernhensyn med tyngde tale mot at pressen eller andre skal ha rett til innsyn i sakens dokumenter. Ved påtaleunnlatelse av prosessøkonomiske grunner vil også hensynet til prosessøkonomi tale mot rett til innsyn. Høyesteretts praksis for å anerkjenne informasjonskrav basert på EMK artikkel 10 viser imidlertid at adgang til innsyn i saksdokumenter ikke kan være utelukket. Den foreslåtte bestemmelsene om merinnsyn i utkastet til straffeprosessloven § 29 e vil gi en hjemmel for å gi innsyn der allmenne interesser i at opplysningene blir kjent veier tyngre enn interessene i å holde opplysningene skjult.

12.3.5 Konfliktrådsbehandling

12.3.5.1 Gjeldende rett

Påtalemyndigheten har adgang til å overføre en sak der straffskyld er bevist til mekling i konfliktråd, jf. straffeprosessloven § 71a. Vilkåret for dette er at «saken egner seg for slik behandling». Ordningen med bruk av konfliktråd ble lovfestet i 1991 og den bygger på en annen modell for å reagere mot straffbare handlinger enn den alminnelige straffeprosessen.

Overføring av sak til konfliktrådsbehandling er en strafferettslig reaksjon som er særlig aktuell overfor unge lovbrytere. Utgangspunktet er at behandlingsformen først og fremst skal benyttes ved mindre alvorlig forhold der det ikke er aktuelt å idømme ubetinget fengsel, men unntak fra dette kan tenkes for lovbrytere under 18 år.[251] For lovbrytere som var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, kan påtalemyndigheten

[251] Se Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Lovkommentar til Straffeprosessloven*, bind I, 5. utgave, Universitetsforlaget 2020 s. 342.

også beslutte at saken skal overføres til ungdomsoppfølging i konfliktrådet med en varihet på inntil ett år, jf. straffeprosessloven § 71 a annet ledd. Dette kan skje som vilkår for påtaleunnlatelse og det kan med andre ord være nær sammenheng mellom bruk av påtaleunnlatelse og bruk av mekling i konfliktråd.

Konfliktrådsbehandling bygger på en såkalt «restorative justice» modell der gjerningsperson og fornærmet i fellesskap kommer frem til akseptable løsninger for gjenopprettelse av den skade som er skjedd. Lov om konfliktrådsbehandling 20. juni 2014 nr. 49 (konfliktrådsloven) legger forvaltningsloven til grunn for virksomheten til konfliktrådene. Alle som er til stede i konfliktrådsmøte er pålagt taushetsplikt, jf. konfliktrådsloven § 9 annet ledd. Fravær av offentlig innsyn kan betraktes som en av ordningens grunnleggende forutsetninger.

Det er ingen regler som åpner for innsyn for allmennheten i saker som behandles i konfliktråd, verken når det gjelder påtalevedtaket om overføring til konfliktråd, innstillingen eller dokumentene i saken. Politiregisterforskriften § 9-8 femte ledd som ellers åpner for meddelelse om påtalevedtak til allmennheten som anmeldte og mistenkte er underrettet om, nevner ikke vedtak om overføring til konfliktråd.

12.3.5.2 Vurderinger og forslag

Med utgangspunktet som er tatt ovenfor om at vedtak om påtaleunnlatelse er offentlig, bør selve vedtaket om overføring av en sak til konfliktrådsbehandling også være offentlig med mindre siktede var under 18 år på handlingstidspunktet. Kontrollhensynet gjør seg også gjeldende for vedtak om overføring av en sak til konfliktrådet. Det å få overført en sak til konfliktrådsbehandling kan være en betydelig fordel fordi denne reaksjonen ikke skal oppføres på uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav a.[252] Den som har fått overført en sak til konfliktrådet vil dermed ikke møte problemstillinger knyttet til skikkethet i stillinger eller verv som krever slik attest.

En rett til innsyn i vedtak om overføring av sak til konfliktrådsbehandling vil følge av regelen som er gitt i utkastet til § 29 b første ledd bokstav a om at påtalevedtak er offentlige. I straffeprosesslovens regulering kan det vises til utkastet til unntaksbestemmelse i § 29 c annet ledd bokstav d for å begrunne avslag på innsyn der siktede er under 18 år. Det er utformet et nytt fjerde ledd i påtaleinstruksen § 18 A-1 som skal tydeliggjøre dette overfor dem som skal gi innsyn. I bestemmelsen i påtaleinstruksen er det uttrykkelig presisert at retten til innsyn ikke gjelder der siktede var under 18 år på handlingstidspunktet.

Hvis meklingen fører frem, er resultaten en avtale som skal oversendes til påtalemyndigheten. Avtalen er ikke offentlig, og det anbefales ikke å utvide retten til innsyn i forhold til det som som i dag er gjeldende rett.

12.3.6 Forelegg

12.3.6.1 Gjeldende rett

Forelegg er et påtalevedtak som har samme virkning som en dom, jf. straffeprosessloven 258 annet ledd. Dersom påtalemyndigheten finner at en sak bør avgjøres med bot, inndragning eller rettighetstap, kan den utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale for retten, jf. straffeprosessloven § 255 første ledd. Det er bare domstolene som har makt til å pådømme straff ved tvang, og det er derfor frivillig å vedta straff ved forelegg.

I likhet med de øvrige påtalevedtakene omtalt foran er det ingen krav på innsyn fra allmennheten i vedtak om forelegg, innstillingen om forelegg eller de eventuelle dokumentene som måtte foreligge i saken. Politiregisterforskriften § 9-8 femte ledd åpner imidlertid i annet punktum for at allmennheten kan gis kopi av vedtatte forelegg etter en konkret vurdering av «hva

[252] Se nærmere Morten Holmboe og Tor-Geir Myhrer, *Vandel. Om politiattester og vurdering av skikkethet*, Universitetsforlaget 2018 s. 367.

saken gjelder og hvilke sensitive personopplysninger gjerningsbeskrivelsen inneholder». For forelegg åpnes det altså ikke bare for å gi «meddelelse om», men eksplisitt for utlevering av kopi.

Når det gjelder det forelegg som *ikke* er vedtatt, trer dette i stedet for tiltalebeslutning, jf. straffeprosessloven § 268. I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 6.1 er det lagt til grunn at dette innebærer at pressen kan kreve innsyn i forelegget i medhold av påtaleinstruksen § 22-7 som gir krav på innsyn i forkynt tiltalebeslutning. Det er ingen tilsvarende rett for pressen til innsyn i vedtatte forelegg.

Før ikrafttredelse av politiregisterloven og politiregisterforskriften var Riksadvokaten tilbakeholden med å gi merinnsyn i forelegg hvis dette fremstod som ressurskrevende. Riksadvokaten avviste i vedtak 7. februar 2011 (RA-2011-1-2) begjæring fra VG om innsyn i alle forelegg utstedt av Oslo politidistrikt for overtredelse av straffeloven 1902 § 202 a (kjøp av seksuelle tjenester) som ble vedtatt i 2008. Det ble vist til at det ikke var noen generell hjemmel for å offentliggjøre forelegg og at det knyttet seg en sosial fordømmelse til den aktuelle sakstypen foreleggene gjaldt som kunne stigmatisere gjerningspersonene. Riksadvokaten forutsatte at politidistriktet hadde tatt hensyn til den offentlige interesse knyttet til håndhevelsen av det nye straffebudet, den mulige allmennpreventive effekten av offentlig omtale av sakene og medienes legitime interesse i å følge politiets praksis på området. Det ble dessuten pekt på at politiet kunne legge vekt på hensynet til etatens tid og ressurser ved vurderingen av det kunne gis innsyn i anonymiserte forelegg. Den nyere *Veilederen* fra Riksadvokaten viser ikke til dette vedtaket. Det er uklart om ressursforbehold fortsatt i praksis blir benyttet til å begrunne avslag.

I *Veilederen* punkt 6.1 er det uttalt at det må foretas «en samlet vurdering» av om allmennheten kan få innsyn i et forelegg. Det er pekt på følgende momenter som relevante i vurderingen: «om det har vært offentlig oppmerksomhet om saken under etterforskingen, hva den gjelder og hvilke sensitive personopplysninger gjerningsbeskrivelsen er egnet til å avsløre, allmennpreventive grunner ved type avgjørelser som sjelden får sin avgjørelse i domstolen, om handlingen er begått i en stilling som det stilles særlige krav til som eksempelvis i det offentlige». Pressens offentlighetsutvalg har på sine nettsider samlet argumentasjon for innsyn i forelegg som avspeiler *Veilederen*.[253]

12.3.6.2 Virkeområdet for foreleggsordningen

Behovet for innsyn for allmennheten i forelegg må vurderes i lys av hva som er ordningens virkeområde. Sett bort fra forenklet forelegg, er forelegg den vanligste straffereaksjonen. I 2018 ble 67% av straffesakene der det ble idømt straff avsluttet på denne måten.[254] I motsetning til forenklede forelegg blir forelegg registrert i bøteregisteret.

Nokså mange straffebud åpner for at en sak kan avgjøres ved bot, og dermed med forelegg. Dette gjelder til dels også nokså alvorlig kriminalitet. Grovt skattesvik i straffeloven § 379 har for eksempel en strafferamme på bot eller fengsel inntil 6 år. Så lenge bot er et straffalternativ, er høy maksimumsstraff i straffebudet ikke til hinder for at en sak kan avgjøres med forelegg.[255] Med en tradisjon for å angi strafferammer med stort spenn i loven, har påtalemyndigheten nokså vid adgang til å vurdere bruk av forelegg.

Når foretak begår lovbrudd, er reaksjonen bot, jf. strl. § 27 tredje ledd første punktum. Her vil det altså *alltid* være anledning til å vurdere å avslutte saken ved forelegg. I 2017 vedtok et oljeselskap et forelegg på 85 millioner for grovt skattesvik.[256] Dette illustrerer at forelegg kan benyttes som

[253] https://presse.no/offentlighet/domstolpoliti/forelegg/.

[254] Det nominelle tallet på forelegg var 43 382, se SSBs oversikt over straffereaksjoner i 2018, publisert 12. desember 2019.

[255] Jf. Keiserud mfl. (2020b) s. 1075–1076.

[256] Se omtale av saken på https://www.aftenposten.no/norge/i/0R2pA/oljeselskap-vedtar-forelegg-paa-85-millioner-kroner-for-grovt-skattesvi.

reaksjon mot alvorlig kriminalitet og føre til høy straff. Jo større alvor det er i en straffesak, jo mer betenkelig er det å unndra saksbehandlingen og avgjørelsen i saken fra offentlig innsyn. I dansk rett har enhver krav på innsyn i forelegg som er vedtatt av en juridisk person.[257]

Det følger av påtaleinstruksen § 20-1 at kan-skjønnet for utferdigelse av forelegg *bør* benyttes dersom vilkårene for bruk av forelegg er til stede. Det er gode grunner til dette. Forelegg er ment som «et tilbud om en praktisk og lettvint oppgjørsmåte til fordel for begge parter i prosessen».[258] Siktede får raskere behandling, tilbys normalt lavere straff enn det som ville være straffepåstand i en tiltale og unngår en offentlig rettergang. For påtalemyndigheten er det en ressursbesparende ordning. Når staten kommer under ekstraordinært press, slik som under pandemisituasjonen, er utvidet bruk av forelegg en nærliggende løsning. I midlertidige retningslinjer fra Riksadvokaten er det åpnet for utvidet bruk av forelegg i saker der påstanden for domstolen ville vært betinget fengsel (og eventuelt bot) i inntil 45 dager, for å motvirke oppbygging av restanser i domstolene.[259] De gjensidige fordelene og praksis for forhandlinger mellom partene for å oppnå enighet, gir forelegg et forhandlingspreg som er beslektet med «plea bargaining»-ordninger som finnes i andre land.[260]

12.3.6.3 Innholdet av et forelegg

Minimumskravene til innholdet av et forelegg er gitt i straffeprosessloven § 256. Forelegget må være undertegnet og datert, inneholde siktedes navn, bopel og fødselsnummer, opplysninger om hvilket straffebud som er anvendt. Forelegget skal også inneholde en kort, men så vidt mulig nøyaktig beskrivelse av det forhold forelegget gjelder. Dessuten skal forelegget fastsette botens størrelse og angi en frist for vedtakelse av forelegget.

12.3.6.4 Vurderinger og forslag

I lys av omfang og virkeområde kan det fremstå som betenkelig med en ordning uten rett til innsyn for allmennheten i forelegg. Avtalepreget som knytter seg til forelegg, med et visst forhandlingsrom for straffespørsmålet, kan tale for at vedtatte forelegg bør være offentlige slik som i Sverige, eller i alle fall bør være offentlige i større grad enn i dag. Det gjør det mulig å kontrollere om det skjer forskjellsbehandling. Det kan også bidra til å skape tillit til at regelverket ikke misbrukes til å la ressurssterke personer forhandle seg bort fra en offentlig rettergang. Med økende inntektsulikhet i befolkningen, og nyere beregningsmodeller som muligvis synliggjør dette,[261] kan også noe større åpenhet om forelegg tenkes å bidra positivt til å bevare den høye tilliten politi- og påtalemyndighet nyter i dag.

Når forelegget er den langt vanligste straffereaksjonen, bør forelegg som hovedregel være offentlige med mindre det er særlige grunner til å unnta forelegget, eller opplysninger som gjengis i forelegget, fra innsyn. Hovedregelen om rett til innsyn i utkastet til § 29 b første ledd bokstav a og unntakene fra rett til innsyn i § 29 c og § 29 d gir rettsgrunnlag for å finne forsvarlige løsninger på hva retten til innsyn skal omfattes. Av personvernhensyn kan for eksempel allmennheten ikke gis innsyn i fødselsnummeret til den forelegget er rettet mot. Det er utformet et utkast til nytt annet ledd i påtaleinstruksen § 20-7 som gir

[257] Se retsplejeloven § 41g stk. 1.
[258] Se NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks s. 154.
[259] Se de midlertidige direktivene RA-2020-320-3 Koronavirus (COVID-19) – Riksadvokatens retningslinjer og direktiver – Oppdatert 20. mars 2020, RA-2020-320-5 Pandemisituasjonen – Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen – oppdatert 3. april 2020 og RA-2020-0320-11 Pandemisituasjonen – Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen.
[260] Se Gert Johan Kjelby, «Forhandlinger og avtaler mellom påtalemyndigheten og siktede – straffeprosessuelle forlik?», *Kritisk Juss* 1996 s. 227–256.
[261] Se Rolf Aaberge, Jørgen Heibø Modalsli og Ola Lotherington Vestad, «Ulikheten – betydelig større enn statistikken viser», SSB Analyse 2020, publisert 24. september 2020 på SSBs nettsider.

nærmere retningslinjer for hvilke opplysninger som skal og kan unntas fra forelegget, se kapittel 20.

Forelegg gir riktignok mer begrenset og ufullstendig informasjon om en straffesak enn en dom. Sammenliknet med kravene til domsgrunner i saker som behandles i domstolene (straffeprosessloven § 40), gir forelegg ingen nærmere redegjørelse for bevisene eller forklaring på hvorfor det er riktig og nødvendig å reagere med en bot i slik størrelse som forelegget angir. Dette taler for at pressen som hovedregel også bør ha rett til innsyn i en *innstilling* om forelegg dersom slik er gitt, på tilsvarende måte som ved henleggelser og påtaleunnlatelser, og med de samme forbehold om unntak.

Foreleggsordningen er etablert som en tidsbesparende ordning, og saker som avsluttes med forelegg vil i mindre grad være utredet. En eventuell adgang til merinnsyn i underliggende saksdokumenter i en foreleggssak må derfor vurderes konkret, etter de samme retningslinjer som gjelder for dokumentinnsyn i andre straffesaker som avsluttes uten domstolsbehandling.

12.4 ØKOKRIM

Økokrim er spissorganet i politiet og påtalemyndigheten for bekjempelse av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Organet er bundet av de samme reglene om innsyn som andre enheter i politi- og påtalemyndigheten. Organet ønsker offentlighet omkring enhetens påtalevedtak, både de positive og henleggelsene.[262]

I saker som er gjenstand for medieinteresse benyttes hjemmesiden www.okokrim.no som offentlig oppslagstavle for påtalevedtak. Her kan både henleggelsesbeslutninger og forelegg bli omtalt og konkret begrunnet. Forelegg til juridiske og fysiske personer blir nesten unntaksfritt omtalt på oppslagstavlen. Omtalen er avidentifisert med mindre det er vel kjent og åpenbart hvem det gjelder.[263]

Henleggelsesbeslutninger kan begrunnes mer eller mindre utførlig alt etter om det har vært rimelig grunn til å iverksette etterforskning. Medieoppmerksomhet kan bidra til at det blir gitt en mer utførlig begrunnelse for henleggelsen. Innsyn i begrunnede henleggelsesbeslutninger gis «fra tid til annen» etter en konkret vurdering til journalister som har bedt om det. Det ble for eksempel gjort ved henleggelsen av anklagen mot en tidligere konsernsjef i det russiske teleselskapet Vimpelcom som hadde vært siktet for medvirkning til grov korrupsjon i to år (2015-2017). I denne saken ble også henleggelsesbeslutningen oversatt til engelsk og gjort tilgjengelig for utenlandsk presse.[264]

Ovenfor er det foreslått at påtalevedtak som avslutter saken og som den klageberettigede er gitt underretning om, som hovedregel skal være offentlige. Det er også foreslått at pressen skal ha en særrett til innsyn i innstillinger om påtalevedtak. Disse reglene vil gjøre spørsmål om innsyn i ØKOKRIMs påtalevedtak mer foruberegnelig, både for pressen og andre som søker informasjon om en sak og for den som skal vurdere å gi innsyn i saken.

12.5 Spesialenheten for politisaker

Spesialenheten for politisaker er en riksdekkende etterforsknings- og påtalemyndighet som etterforsker saker med spørsmål om ansatte i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten.[265] Spesialenheten behandler anklager om misbruk av fysisk makt i offentlig tjeneste eller andre former for misbruk av offentlig stilling. Dette er sakstyper der kontrollhensynet gjør seg særlig sterkt gjeldende. Det er gitt nærmere regler for saker som etterforskes av Spesialenheten i påtaleinstruksen kapittel 34. Utgangspunktet er at reglene i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen kap. 1 til 30 og kap. 33 får

[262] Jf. brev fra Økokrim om henleggelse og offentlighet til utreder, datert 2. desember 2020.
[263] Jf. brev 2. desember 2020.
[264] Jf. brev 2. desember 2020.
[265] Jf. Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten § 34-1.

tilsvarende anvendelse i saker der etterforskningen ledes av enheten «så langt de passer eller ikke annet følger av reglene i dette kapitlet». Den eneste særregelen som er gitt om innsyn i slike saker handler om hvem som er rett adressat for et krav om innsyn: «[b]egjæring om utskrift, utlån eller gjennomsyn av slike dokumenter avgjøres av Sjefen for Spesialenheten eller den han eller hun gir fullmakt», jf. påtaleinstruksen § 34-7 fjerde ledd annet punktum.

I § 34-7 første ledd er det oppstilt et krav om at etterforskningslederen eller den etterforskningslederen bemyndiger skal avgi innstilling til Sjefen for Spesialenheten om påtalespørsmålet i saken. Argumentasjonen ovenfor om en rett til innsyn for pressen i innstillinger om påtalevedtak om henleggelse, påtaleunnlatelse og forelegg, taler for at også denne innstillingen må være tilgjengelig for innsyn fra pressen uavhengig av hvilken beslutning det innstilles om. Unntak som nevnt i utkastet til straffeprosessloven § 29 c og § 29 d kan imidlertid få anvendelse også i saker som behandles av Spesialenheten.

I Rundskriv RA-2006-3 om Etterforsking av saker mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten – spesialenheten for politisaker punkt VIII, «Uttalelser til offentligheten» har Riksadvokaten pekt på hensyn som kan tale for og mot åpenhet overfor pressen om saksfeltet spesialenheten har ansvaret for:

> «Et av formålene med opprettelsen av Spesialenheten var som kjent å styrke publikums tillit til samfunnets evne og vilje til å etterforske og forfølge straffbare forhold begått av ansatte i politiet og påtalemyndigheten. […] Det er viktig at Spesialenheten, så langt mulig, etablerer en åpen og positiv kommunikasjon med mediene, både om virksomheten generelt og om enkeltsaker. Gjennom saklig og riktig informasjon vil Spesialenhetens standpunkt og avgjørelser lettere bli forstått og akseptert. Omtale av enkeltsaker krever en gjennomtenkt strategi og bevissthet om hvilke opplysninger en kan eller bør gi i den aktuelle situasjonen. På etterforskingsstadiet vil bl.a. reglene om taushetsplikt sette skranker for hva som kan gis av informasjon. Også andre momenter – personvernhensyn, hensynet til oppklaring av saken, taktiske vurderinger, mv. – må inngå i vurderingen. Uttalelser tidlig i etterforskingen som for eksempel kan oppfattes som en stillingtaken til skyld eller om det er noe å bebreide politiet eller ikke, kan svekke tilliten til enhetens arbeid.»

Utkastet til straffeprosessloven § 29 b annet ledd bokstav a om rett til innsyn i påtalevedtak som avslutter saken og som klageberettigede er gitt underretning om og regelen i § 29 e om merinnsyn får anvendelse også på påtalevedtak truffet av Sjefen for Spesialenheten. Det samme gjør de foreslåtte reglene påtaleinstruksen § 17-2 (henleggelse), § 18-8 (påtaleunnlatelse) og § 20-7 (forelegg). Særregler utover dette synes ikke å være nødvendig, men det understrekes at argumentene som taler i favør av merinnsyn etter utkastet § 29 e i denne sakstypen regelmessig vil veie tungt. Av den grunn skal det gjerne mer til enn i ordinære straffesaker for å begrunne anvendelse av unntak fra rett til innsyn og for å nekte innsyn der regelverket åpner for at innsyn kan gis.

12.6 Varighet og gjennomføring av innsynskrav

Hensyn som taler for og mot offentlig innsyn vil kunne variere etterhvert som tiden går fra det tidpunktet påtalemyndigheten traff beslutningen om ikke å ta ut tiltale i saken eller ikke ta ut tiltale mot den personen påtalevedtaket gjelder. Kontroll- og tillitshensyn som taler for offentlighet når vedtak treffes, taper seg som regel med tiden. Det samme gjør som regel den allmenne interessen i innsyn som er begrunnet i demokratihensyn og debatt om saken. Hensynet til involverte personers personvern får på den annen side større vekt jo lenger tid som går fra påtalevedtaket ble truffet. Dette gjelder særlig

påtalevedtak som ikke konstaterer straffskyld. Men også den som har mottatt et påtalevedtak som konstaterer straffskyld vil ha ønske om å kunne legge dette bak seg.

Det er mot denne bakgrunn foreslått i utkastet til § 29 c første ledd bokstav b at retten til innsyn i påtalevedtak for allmennheten ikke skal gjelde i mer enn ett år. Regelen gir ikke et forbud mot å gi innsyn i eldre påtalevedtak. Innsyn i eldre vedtak bør regelmessig gis overfor pressen og eventuelle andre personer som ber om innsyn av formål som fremmer hensyn bak offentlighet. VGs innsyn i påtaleunnlatelsene nevnt ovenfor i punkt 12.3.4 førte til en debatt av allmenn interesse om bruk av prosessøkonomiske påtaleunnlatelser. Denne debatten hadde ikke vært mulig dersom ikke VG hadde fått innsyn i bruk av påtaleunnlatelser helt tilbake til 2004. Det foreslås at merinnsynsregelen i utkastet § 29 e benyttes som grunnlag for ikke å benytte ettårs-fristen for innsyn overfor pressen.

En rett til innsyn innebærer en rett til kopi av vedtaket. Med flere krav på innsyn i påtaledata, vil det være ressursbesparende om det kan tilrettelegges for selvbetjente løsninger for innsyn i en «Plattform for påtaledata» tilsvarende løsningen som er anbefalt som «Plattform for domstoldata» i DAs rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser». Rettslige rammer for slik digital gjennomføring av innsyn gjennom automatiserte løsninger skal drøftes nærmere i kapittel 17. Med tanke på en slik gjennomføringsmåte er det tatt inn krav i utkastene som gir rett til innsyn i påtalevedtak i påtaleinstruksen om at direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner skal være fjernet ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform. Det er også presisert at direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner kan være fjerne ved deling av dokumenter på lukket nettsted for pressen.

12.7 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har drøftet spørsmål om innsyn for allmennheten i straffesaker som avsluttes utenfor domstolene. Forslagene til ny regulering skal gjøre det mer forutsigbart når det kan forventes å få innsyn og lettere å ta stilling til om innsyn kan gis. Ny regulering vil gi et klarere hjemmelsgrunnlag for å kunne praktisere ønsket åpenhet om økonomiske straffesaker. Det vil også gi mer detaljerte veiledning til vurdering av om det skal gis innsyn i påtalevedtak innenfor Spesialenheten for politisaker.

Forslagene kan sammenfattes i følgende fire punkter:

1) *Enhver* gis rett til innsyn i endelige påtalevedtak om henleggelse, påtaleunnlatelse, overføring av sak til konfliktråd og forelegg som klageberettigede er underrettet om, jf. utkastet til straffeprosesslov § 29 b annet ledd bokstav a. Retten til innsyn gjelder ikke vedtak truffet for mer enn ett år siden eller vedtak der mistenkte var under 18 år på handlingstiden. Retten til innsyn kan også for øvrig begrenses av unntak som nevnt i § 29 c eller 29 d.
2) *Pressen* gis dessuten rett til innsyn i innstillingene om påtalevedtak om henleggelse, påtaleunnlatelse og forelegg på de samme vilkår som nevnt for påtalevedtak.
3) Bestemmelsen om merinnsyn i § 29 e gir et mer forutberegnelig grunnlag for vurderinger av begjæringer om innsyn i andre dokumenter i straffesaker som avsluttes uten domstolsbehandling.
4) Nye bestemmelser om rett til innsyn, adgang til merinnsyn og gjennomføring av innsyn for allmennheten er utformet i påtaleinstruksen for å klargjøre handlingsrommet for å gjøre unntak fra taushetsplikten for dem som skal gi innsyn.

13 Straffesaker som blir behandlet i domstolene

13.1 Innledning

13.1.1 Reguleringsspørsmålene

I dette kapitlet drøftes regulering av rett til innsyn i dokumenter i straffesaker som blir behandlet i domstolene. Domstolene kan bli trukket inn i saksbehandlingen på ulike stadier av straffeforfølgningen for å utføre forskjellige typer av oppgaver. Fremstillingen i kapittel 13–15 er lagt opp kasuistisk slik at spørsmålet om innsyn for allmennhet og presse i dette kapitlet vil bli vurdert for følgende dokumenttyper:

a) siktelse,
b) beslutning om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat mv.,
c) avgjørelse om bruk av tvangsmidler,
d) avgjørelse om skjulte etterforskningsmetoder,
e) tiltalebeslutning,
f) beramminsliste og berammingsbrev,
g) bevisoppgave,
h) hjelpedokumenter (tidslinjer, disposisjoner e.l.) og
i) beslutning om å nekte anke fremmet.

Spørsmål om rett for allmennheten til innsyn i dokumentbevis som blir fremlagt for retten i en hovedforhandling blir drøftet i kapittel 14. Spørsmålet om regulering av retten til innsyn for allmennheten i realitetsavgjørelser (dommer) og i rettens protokoller blir drøftet i kapittel 15.

Allmennheten har ingen rett til innsyn i noen av dokumenttypene som er nevnt i a–i ovenfor. Før drøftelsen av om regelene bør endres på noen av disse punktene, redegjøres det for noen sentrale premisser som er felles for reguleringsspørsmålene i dette og de to neste kapitlene. Det dreier seg om hva som er domstolenes rolle i vårt rettssystem, hva «sakens dokumenter» kan omfatte, den digitale dokumenthåndteringen og de begrensningene som gjelder for rettens adgang til innsyn i sakens dokumenter.

13.1.2 Domstolenes rolle og arbeidsmåte

Domstolene treffer avgjørelser som er basert på opplysninger innhentet av partene. Saksbehandlingen i domstolene er lagt opp som en partsprosess der det i utgangspunktet er partene som må skaffe til veie avgjørelsesgrunnlaget for de beslutningene retten må ta. Påtalemyndighet, forsvarer, bistandsadvokat og domstol er ulike instanser som alle kan innhente og utarbeide dokumenter i forbindelse med saksbehandlingen. Det er detaljerte regler for informasjonsdeling mellom de ulike aktørene.

Vurderinger av hvilket innsyn som kan gis til personer utenfor saken, må ta i betraktning at innsyn i mange tilfeller også kan være begrenset for partene. Påtalemyndigheten har for eksempel på alle trinn i saken hjemmel til å nekte forsvarer innsyn i opplysninger som ikke vil bli påberopt som bevis dersom nærmere angitt vilkår er oppfylt.[266] I noen tilfeller har forsvarer også krav på innsyn i dokumenter som ikke den mistenkte får se.[267] Det gjelder dessuten flere begrensninger i rett til dokumentinnsyn for fornærmede, etterlatte og bistandsadvokat enn for mistenkte. Påtalemyndigheten kan ikke gi allmennhet eller presse innsyn i opplysninger når loven ikke tillater aktører i saken innsyn i opplysningene.

Reglene om at bevisføring skal skje muntlig og umiddelbart for den dømmende rett innebærer videre at dommernes muligheter til selv å *lese* sakens dokumenter er begrenset. Reglene om de involverte

[266] Se straffeprosessloven § 242a.

[267] Se straffeprosessloven § 242 første ledd tredje punktum.

aktørenes rett til innsyn i saksdokumenter er komplekse, og det er omfattende internasjonal og nasjonal praksis som bidrar til å trekke grensen for hvem som har krav på innsyn i hva. Det ligger utenfor denne utredningens mandat å foreslå endringer i reglene om dokumentinnsyn for partene i saken. En premiss for drøftelsen i dette kapitlet er at allmennheten ikke kan gis krav på innsyn i dokumenter som partene i saken ikke kan kreve innsyn i. Det er derimot ikke like klart at de rettslige rammene for dommernes adgang til å studere de skriftlige dokumentene på egen hånd skal gi en absolutt ramme for hvilke dokumenter allmennheten og pressen skal kunne få innsyn i etter at saken er tatt opp til doms.

13.1.3 «Sakens dokumenter» ved behandling for domstolene

Påtalemyndigheten innhenter og utarbeider normalt flertallet av dokumentene i en straffesak. Dette er en konsekvens av anklageprinsippet om at det er påtalemyndigheten som tar initiativ til straffeforfølgning og trekker opp rammene for saken.

Hva som nærmere utgjør «sakens dokumenter» er blitt presisert i rettspraksis som trekker rammer for hvilke opplysninger forsvareren i samråd med tiltalte kan kreve innsyn i for å kunne forberede sitt forsvar. I Rt. 2011 s. 1188 er «sakens dokumenter» forklart slik at det omfatter «dokumenter som er blitt til eller fremkommet under etterforskningen av den sak tiltalen gjelder, uavhengig av om de er påberopt som bevis av påtalemyndigheten eller om de inneholder opplysninger av betydning for avgjørelsen av saken» (se avsnitt 33). Dette kan for eksempel være anmeldelser, politiforklaringer, vitneavhør, opplysninger som er innhentet fra ulike typer register eller dokumenter som er tatt i beslag.

Dokumentbegrepet må forstås vidt, slik at det for eksempel også omfatter kart, fotografier, film, elektronisk materiale og materiale fra kommunikasjonskontroll.[268] I kommentarutgaven til straffeprosessloven blir det forutsatt at begrepet skal tolkes på samme måte som det teknologinøytrale dokumentbegrepet i offentleglova § 4 og forvaltningsloven § 2, og slik at den videste begrepsforståelsen skal benyttes der det er tolkningsforskjeller.[269] Den vide forståelsen kan begrunnes i at det er mye som står på spill for den som er mistenkt i en straffesak. Når det gjelder elektronisk materiale knyttet til en speilkopiert harddisk, har Høyesterett trukket rammen slik at det bare dokumenter som er «hentet ut» som inngår i «sakens dokumenter», jf. Rt. 2011 s. 1188 (se avsnitt 44–45). For å kunne beskytte politikilder og informanter kan påtalemyndigheten få rettens kjennelse til å unnta dokumenter som ikke vil bli ført som bevis fra innsyn, jf. straffeprosessloven § 242a. Arbeidsnotater om tips fra publikum, informantopplysninger og spaningsinformasjon anses som «interne dokumenter» som faller utenfor det begrepet om sakens dokumenter som mistenkte og forsvarer kan kreve innsyn i.[270] Straffeprosessutvalget har foreslått å kodifisere unntaket om at ingen kan kreve innsyn i «opplysninger utarbeidet for intern bruk» i loven.[271]

Innstillinger fra underordnet til overordnet påtalemyndighet som gjerne meddeles i en påtegning er heller ikke del av de dokumentene mistenkte kan kreve innsyn i, jf. Rt. 1993 s. 1077. Siden allmennheten ikke kan ha større rett til innsyn enn mistenkte, kan innsyn tidligst gis etter at påtalespørsmålet er avgjort og partene i saken er underrettet om dette.[272]

Påtalemyndigheten har rådigheten over sine egne saksdokumenter før, under og etter saksbehandlingen i domstolene. Plikt og adgang til å dele informasjon og tidspunktet for når dette skal skje, er gitt i lov. Spørsmål om innsyn saksdokumentene som er innhentet og utarbeidet av påtalemyndigheten må rettes mot påtalemyndigheten. Når saken er avsluttet kan siktede, fornærmede, etterlatte og enhver annen med rettslig interesse kreve innsyn i

[268] Keiserud mfl. (2020b) s. 1008.
[269] Keiserud mfl. (2020b) s. 1008.
[270] Keiserud mfl. (2020b) s. 1009.
[271] I utk. § 6-1 annet ledd tredje punktum, se NOU 2016: 24 s. 565.
[272] Jf. RA-2017-3-S punkt 6.4.

påtalemyndighetens saksdokumenter. Innsynsretten er ikke begrenset til dokumenter som har vært fremlagt for retten, men gjelder ikke personaliarapport, andre dokumenter som loven krever skal arkiveres særskilt eller dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger fra annet offentlig organ som organet ikke har innhentet til bruk i straffesaken.

Siden behandling av straffesaker og sivile saker følger ulike regler, har påtalemyndigheten likevel ikke (som nevnt i punkt 7.2.2) full rådighet over interne dokumenter i avsluttede straffesaker. Høyesteretts ankeutvalg la i HR-2018-931-U til grunn at straffeprosessuelle begrensninger med hensyn til retten til innsyn i politiets og påtalemyndighetens interne dokumenter ikke begrenser retten til tilgang til slike dokumenter i en erstatningssak etter tvistelovens regler.[273]

13.1.4 Digital dokumenthåndtering

Prosedyrene for dokumentutveksling mellom aktørene i straffesaker er av betydning for utforming av praktikable regler om dokumentinnsyn for allmennhet og presse. Det er i dag lagt opp til at all dokumentutveksling i straffesakskjeden skal skje elektronisk. Dette gjelder fra registrering av anmeldelse, forsendelse av dokumentbevis til domstolene, presentasjon av dokumenter i rettsmøter, forkynnelse av rettskraftig dom og informasjonsutveksling med de instanser som fullbyrder straffen. Siktemålet er at dette skal gi en mer effektiv strafferettspleie, og bedre kvalitet for den tiltalte, aktørene og samfunnet for øvrig. Det er utviklet en digital felleskomponent for utveksling av data mellom de statlige aktørene (Justishub) som legger til rette for elektronisk informasjonsflyt for alle aktørene i straffesakskjeden.[274] Kommunikasjon av dokumenter mellom påtalemyndigheten og domstolene skal skje via Altinn/Justishub. En arbeidsgruppe nedsatt av Advokatforeningen, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Domstoladministrasjonen og representanter utpekt av dommerforeningen ga i 2018 en anbefaling om at dette skjer i form av en «digital kopisak» med sammenstilling av alle sakens dokumenter i en fast struktur.[275]

Forsvarere og bistandsadvokater skal oversende dokumenter i straffesaker via Aktørportalen. Dette er en nettportal som tilbys av alle domstoler og som ble gjort obligatorisk i straffesaker fra 4. oktober 2019.[276] I de nordiske land er det trolig Finland, med det såkalte «AIPA-prosjektet», som ligger nærmest Norge i utviklingen av papirløse rettsmøter i straffesaker.[277] Den digitale saksportalen «minretssag.dk» i Danmark er begrenset til sakshåndtering av sivile saker. I Sverige er domstolene godt teknisk utstyrt for opptak og fremvisning, men det er i mindre grad tilrettelagt for digital dokumenthåndtering og papirløse rettssaker.[278]

13.1.5 Rettens innsyn i sakens dokumenter til bruk i straffesak

Straffeprosesslovens regler om dokumentflyt mellom påtalemyndigheten og domstolene begrenser dommerens befatning med sakens dokumenter. Det er bare i saker der tiltalte ikke har forsvarer loven pålegger påtalemyndigheten *plikt* til å sende alle saksdokumentene til domstolen, jf. straffeprosessloven § 267 annet ledd. Ellers er hovedregelen

[273] Se forslag om lovendring i høringsnotatet fra Lovavdelingen om forslag til endringer i tvisteloven mv. – ankesiling, rettsmekling mv. 7. oktober 2020 s. 34–35.

[274] Se prosjektet elektronisk samhandling mellom aktørene i straffesakskjeden ESAS 2020 som viderefører ESAS 2017/2018.

[275] Se anbefalingen «Samhandling i gjennomføring av digitale straffesaker» (2019) fra en arbeidsgruppe nedsatt av Advokatforeningen, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Domstoladministrasjonen og representanter utpekt av Dommerforeningen, tilgjengelig på www.domstol.no.

[276] Se forskrift om elektronisk kommunikasjon med domstolene 28. oktober 2016 nr. 1558 (ELSAM-forskriften) § 3 a.

[277] Se https://tuomioistuinvirasto.fi/sv/index/nbortgcbe/tehtavat/projekt/aipa-projektet.html.

[278] Se https://www.domstol.no/digitaledomstoler/nyheter/2019/digitalisering-i-svenske-rettssaler/.

at retten under forberedelse til hovedforhandlingen kan be om *utlån* av saksdokumenter, jf. straffeprosessloven § 262 første ledd. Ved digital dokumenthåndtering blir dette den faktiske normen, men det er ikke meningen at dommeren skal «lese seg opp» på bevisene i saken før hovedforhandlingen.

13.2 Siktelse

13.2.1 Gjeldende rett

Den mistenkte får formelt status som siktet «når påtalemyndigheten har erklært ham for siktet eller når forfølgning mot ham er innledet ved retten eller det er besluttet eller foretatt pågripelse, ransaking, beslag eller liknende forholdsregler rettet mot ham», jf. straffeprosessloven § 82 første ledd. Når domstolen trer inn i behandlingen av straffesaken, har altså mistenkte fått status som «siktet». Begrepsbruken er uklar. Når det i dagligtale snakkes om å «ta ut siktelse», kan dette referere til nokså forskjellige situasjoner.

I praksis kan en siktelse være en «arbeidssiktelse», en «foreløpig siktelse» eller en «endelig siktelse». Uttrykket «arbeidssiktelse» er en del av den interne saksbehandlingen etter politiregisterforskriften § 26-2,[279] og benyttes gjerne til å klargjøre hva som er de relevante bevistemaene i saken og som må avklares under etterforskningen. Ingen har rett til innsyn i slike arbeidssiktelser, heller ikke mistenkte. En arbeidssiktelse vil heller ikke nødvendigvis være nedfelt i noe dokument som det kan gis innsyn i.

De foreløpige siktelsene utferdiges før etterforskningen er ferdigstilt, typisk i forbindelse med en begjæring til retten om bruk av tvangsmidler. Det er tillatt å gjengi slike siktelser offentlig, jf. Rt. 1979 s. 807 og Rt. 1999 s. 1742, men det er ikke krav på innsyn i slike siktelser. I politiregisterforskriften § 9-8 sjette ledd er det uttalt at «[d]et skal vises varsomhet med utlevering av for detaljerte opplysninger om foreløpige siktelser». Begrunnelsen for å være varsom med innsyn i foreløpige siktelser er at videre etterforskning ofte vil kunne føre til endringer i siktelsen. I praksis utarbeides det et dokument med overskriften «Siktelse» selv om det er tale om en foreløpig siktelse. *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 6.4 åpner for at det i saker av allmenn interesse kan opplyses hvilke lovbestemmelser en foreløpig siktelse gjelder.

En endelig siktelse, et dokument med overskrift «Siktelse», kan bli utferdiget når en sak er ferdig etterforsket. Dette skjer typisk i forbindelse med oversendelse av saken til statsadvokaten med forslag om tiltale, eller ved oversendelse til retten med forslag til tilståelsesdom. Siktede kan i en del tilfeller samtykke til en forenklet form for pådømmelse der loven ikke krever at det utferdiges tiltalebeslutning og hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 248. I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 6.4 er det uttalt at siktelse i slik tilståelsessak kan gis ut etter at saken er berammet i samme utstrekning som en forkynt tiltale, det vil si til pressen. I praksis har altså pressen rett til innsyn i endelige siktelser på ulovfestet grunnlag.

13.2.2 Dansk rett

Dansk rett opererer også med mellomkategorien «sigtet» til forskjell fra «mistænkt» og «tiltalt». I reglene om dokumentinnsyn i retsplejeloven er det ikke trukket noe skille mellom «sigtelse» og «tiltale». Begge deler er «anklageskrift» som pressen har en særrett til innsyn i. Dette fremgår av retsplejeloven § 41f, stk. 2 som gir pressen rett til innsyn i «anklageskrift eller retsmødebegæring». Innsyn er betinget av at siktede eller tiltalte er kjent med siktelsen eller tiltalen, har hatt anledning til å ta stilling til oppnevning av forsvarer og har fått anledning til å vurdere om det skal anmodes om nedleggelse av navneforbud.[280] Innsynsretten gjelder ikke personnummer, jf. retsplejeloven § 41e, stk. 5. Det kan dessuten gjøres unntak av hensyn til statens sikkerhet, dersom plikt til fortrolighet følger av EU-rettslige eller folkerettslige forpliktelser eller det er nødvendig for å beskytte vesentlige hensyn i forholdet til

[279] Jf. PRE-2013-09-20-1097.

[280] Baumbach (2017) s. 342.

fremmede makter eller mellomfolkelige institusjoner, jf. retsplejeloven § 41b, stk. 3, nr. 1-3. Spørsmål om når anklageskrifter og rettsmøtebegjæringer *tidligst* kan utleveres til pressen, er nærmere regulert i forskrift.[281] Der fremgår det at utlevering av kopi av anklageskrift og rettsmøtebegjæringen til pressen kan skje på det tidspunkt som inntreffer først av følgende:

1) En uge efter at dokumentet er forkyndt for tiltalte eller sigtede.
2) En uge efter at dokumentet er sendt til tiltalte eller sigtede med digital post.
3) 14 dage efter at dokumentet er sendt til tiltalte eller sigtede med almindelig post, medmindre dokumentet er modtaget retur.
4) På dagen for hovedforhandlingen eller retsmødet.

Loven krever i alle tilfeller at fornærmede og vitner blir anonymisert. Journalister har krav på å få opplyst navn på tiltalte selv om det blir nedlagt navneforbud i saken. I 2015 forsøkte Rigsadvokaten å frata pressen rett til uanonymisert innsyn i saker med navneforbud. Begrensingen ble møtt med sterk motstand fra Politi- og retsreporternes Forening og ble trukket tilbake etter kort tid.[282]

13.2.3 Svensk rett

Det er ingen formell kategori mellom «misstänkt» og «tilltalad» i Sverige. I stedet er det krav til grad av mistanke for å oppnå partsrettigheter. Den som er «skäligen misstänkt» har krav på underretning og partsstatus i saken.[283] Uten et begrep for siktet, fins det ikke en dokumenttype som er direkte sammenliknbar med vårt begrep om siktelse. Før etterforskningen er ferdigstilt og tiltale tatt ut, innhentes det imidlertid beslutninger fra domstolen i sammenhenger som tilsvarer dem som gir mistenkte status som siktet i norsk og dansk rett. Spørsmål om innsyn i dokumentene som ligger til grunn for disse beslutningene reguleres av offentlighets- og sekretesslagen (OSL).

Hovedregelen i svensk rett er at etterforskningen er belagt med sekretess både hos politiet og påtalemyndigheten, jf. 18 kap. 1 § OSL. Dette omtales som en «primær» sekretessbestemmelse. Når et dokument blir oversendt til en annen myndighet, slik som domstolen, vil dokumentet etter hovedreglene i Tryckfrihetsförordningen bli offentlig både hos avsender og mottaker. Dersom hensynet til etterforskningen eller andre grunner taler for det, kan likevel etterforskningsekretess bli videreført i dokumenter som blir oversendt til domstolen. Dette er regulert av bestemmelser som gir hjemmel for såkalt «sekundær» sekretess, jf. 43 kap. 2 § OSL. Det er likevel presumsjon for at opplysninger om personlige og økonomiske forhold er offentlige hos domstolen, og det må påvises konkret fare for skade om opplysningene blir kjent for å unndra dokumentet fra innsyn, jf. 43 kap. 3 st. 2 § OSL. Dersom det ikke er grunnlag for å opprettholde etterforskningsekretess for dokumentet som er kommet inn til domstolen, vil enhver kunne kreve innsyn i dokumentet. Retten til innsyn er ikke forbeholdt pressen.

13.2.4 Vurderinger og forslag

Det er av flere grunner lite hensiktsmessig å knytte rettigheter til innsyn til begrepet siktelser. Mellomkategorien «siktet» er et koblingsord til ulike rettigheter og plikter for mistenkte som ikke er benyttet på noen klar og entydig måte i lovverket.[284] Det fører til at dokumenter som kan omtales som siktelser opptrer i ulike sammenhenger og former. Spørsmål om innsynsrett til bør ta utgangspunkt i dokumentets funksjon, ikke dets betegnelse. Straffeprosessutvalget har foreslått å fjerne betegnelsen «siktet» fra straffeprosessloven og benytte «mistenkte»

[281] Bekendtgørelse 2004-06-18 nr. 546 om retslister og om massemediernes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer mv.

[282] Baumbach (2017) s. 343.

[283] Bring mfl. (2019) s. 124.

[284] Se NOU 2016: 24 s. 205.

som samlebetegnelse for status som mistenkt og siktet.[285]

Det som omtales som «endelige siktelser» tjener samme funksjon i etterforskningen som tiltalebeslutninger. Påtalemyndighetens oversendelse av ikke vedtatte forelegg eller forslag om tilståelsesdom er dokumenter som initierer straffesak for domstolene der rettsmøtene som hovedregel er offentlige. Det er neppe gode grunner til å ha ulike regler om innsyn for disse dokumentene. I *Veilederen* fra Riksadvokaten er det også anbefalt at det gis innsyn i samme utstrekning som i forkynte tiltalebeslutninger for dokumenter som kan tre i stedet for tiltalebeslutninger. Denne regelen foreslås kodifisert i loven, se utkastet til § 29 a første ledd bokstav a som benytter formuleringen «tiltalebeslutninger og dokumenter med slik funksjon».

Spørsmålet om innsyn i foreløpige siktelser må ses i sammenheng med om den rettslige beslutningen den foreløpige siktelsen skal utløse kan være gjenstand for innsyn. Den rettslige beslutningen vil typisk være aksept for bruk av ulike former for tvangsmidler under etterforskningen og det varierer om disse kan være gjenstand for innsyn. Dette drøftes nærmere nedenfor.

13.3 Beslutninger om oppnevning av forsvarer m.m

13.3.1 Gjeldende rett

Oppnevninger av offentlig forsvarere og bistandsadvokater utgjør en stor saksgruppe i domstolenes portefølje. Både retten til å få oppnevnt forsvarer og retten til å få oppnevnt tolk på statens regning ivaretar minstekrav til rettferdig rettergang for den som er mistenkt for et straffbart forhold, jf. EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c (forsvarer) og bokstav e (tolk). EMK gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2. Det er gitt utførlige regler om rett til å få oppnevnt forsvarer i straffeprosessloven. Retten til tolk i rettsmøter er regulert i domstolloven § 135. Straffeprosessloven inneholder også regler om krav på bistandsadvokat for fornærmede og etterlatte i visse typer saker.

Oppnevning av forsvarer, tolk og bistandsadvokat kan skje på ulike trinn i saken – under etterforskning, under forberedelse til hovedforhandling eller i hovedforhandling. Avgjørelse treffes som hovedregel av retten som enedommersak ved beslutning. Unntaksvis kan forsvarer også oppnevnes av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 102 første ledd andre punktum. Dersom beslutninger om slike oppnevninger treffes før tiltale er tatt ut, kan beslutningen inneholde opplysninger som ikke har vært gjenstand for innsyn fra andre, heller ikke fra parter i saken. Det kan for eksempel dreie seg om identiteten til mistenkte, fornærmede og detaljer om det straffbare forholdet. Krav på innsyn i domstolenes avgjørelser gjelder i dag bare for dommer og kjennelser, ikke beslutninger. Så fremt hensynet til etterforskningen ikke taler mot det, er reglene likevel ikke til hinder for at innsyn i beslutninger kan gis.[286] Så lenge det ikke er besluttet forbud om offentlig gjengivelse etter domstolloven § 130, kan beslutninger det er gitt innsyn i også gjengis offentlig.

En metoderapport fra VG viser at en henvendelse fra pressen om å få innsyn i en begjæring om å bli oppnevnt som forsvarer kan bli etterkommet.[287] Rapporten viser imidlertid også at noen rett til innsyn i slik oppnevning ikke betraktes som opplagt.

13.3.2 Dansk rett

EMK gjelder som dansk lov og reglene om oppnevning av forsvarer[288] og tolk[289] avviker ikke nevneverdig fra norsk rett. Det er også regler om rett til bistandsadvokat i

[285] NOU 2016: 24 s. 206–207.
[286] Dommerne og mediene (2012) s. 68.
[287] Se Rolf J. Wideroe, Synnøve Åsebø og Amund Bakke Foss, *VGs Metoderapport. Skup 2017: Den hemmelige forbindelsen* s. 13–14.
[288] Se retsplejeloven § 731 jf. § 732, stk. 3.
[289] Se retsplejeloven § 149 og Otto Bisgaard og Bodil R. Martinsen, «Tolkebistand i retssager», UfR 2000 B s. 577.

Danmark.[290] Avgjørelsene treffes i alle tilfeller av retten ved beslutning. Reglene om rett til dokumentinnsyn i rettspleien er uttømmende regulert i retsplejeloven kapittel 3 a. Her er det ikke gitt noen alminnelig rett til innsyn i beslutninger. Pressen har indirekte rett til innsyn i beslutninger gjennom sitt krav på innsyn i rettsboken, jf. retsplejeloven § 41 f, stk. 5, men denne føres først under forhandlingene mellom partene og vil ikke omfatte kontorforretninger.

Retsplejeloven § 41 h pålegger domstolen en plikt til å overveie å gi innsyn selv om det ikke foreligger noe innsynskrav (meroffentlighet). I forarbeidene blir det først og fremst pekt på pressen og forskere som aktuelle personkretser for meroffentlighet. Bestemmelsen er en mulig hjemmel for å etterkomme en begjæring om innsyn i en oppnevning av forsvarer eller bistandsadvokat, men det er ikke brakt på det rene om dette skjer i praksis. Adgangen til å gi merinnsyn er betinget av at ikke annen lovgiving, og herunder EUs personvernlovgivning, er til hinder for dette.

13.3.3 Svensk rett

EMK gjelder som svensk lov og reglene om rett til forsvarer og tolk avviker heller ikke nevneverdig fra norsk rett. Det er også regler om rett til bistandsadvokat («målsägandebiträde»). Avgjørelser som domstolen treffer underveis i saken («icke-slutliga beslut») er som hovedregel ikke gjenstand for såkalt «offentlighetsdåp» og kan dermed unntas fra offentlighet (se punkt 6.3.3.5). Dette til forskjell fra endelige avgjørelser som avslutter saken («slutliga beslut»). Det gjelder dermed ingen regel om at tidligere sekretessbelagte opplysninger blir offentlige gjennom rettens beslutning.

Både Högsta Domstolen (HD) og Justitiekanslarn (JK) hadde før 2016 lagt til grunn at en beslutning om forsvareroppnevning var gjenstand for offentlighetsdåp.[291] Endringen av rettstilstanden ble blant annet begrunnet med at frykt for publisitet ikke skulle få noen til å holde seg tilbake fra å be om bistand de hadde rettskrav på.[292] Som hovedregel er likevel beslutninger om oppnevning av forsvarer offentlige, men terskelen for å unnta navnet på mistenkte er senket. Tilsvarende må gjelde for oppnevning av tolk. Sekretess for identiteten til mistenkte kan vurderes både ut fra hensynet til etterforskningen og ut fra hensynet til personvern, men det må påvises konkret fare for skade på den interesse som er beskyttet av den påberopte sekretessbestemmelsen for å kunne forsvare hemmelighold. Andre opplysninger enn mistenktes identitet, for eksempel hvilket lovbrudd saken gjelder, kan som regel ikke unntas fra innsyn.[293]

Heller ikke oppnevning av bistandsadvokat er gjenstand for såkalt offentlighetsdåp. Bestemmelsene om primær sekretess i domstolene for visse sakstyper i 35 kap. 12 § OSL, herunder seksualforbrytelser, vil i mange tilfeller kunne begrunne sekretess både for navnet til fornærmede og for opplysninger som begrunner anmodningen om oppnevning av bistandsadvokat. Et av formålene med regelendringen som ble gjort i 2016 var nettopp å legge til rette for et økt privatlivsvern for fornærmede. Kravet EMD stilte i Z. mot Finland, dom 25. februar 1997 (klagesak 22009/93) ble ansett som vanskelig å forene med rettstilstanden som gjaldt før 2016. EMD la i denne saken til grunn at EMK artikkel 8 ga en fornærmet kvinne i en sak om HIV-smitte et vedvarende krav på anonymitet. Den finske domstolens pålegg om anonymitetsvern i 10 år ga ikke et tilstrekkelig vern av fornærmedes privatliv. Regelendringene for å beskytte integriteten til mistenkte og fornærmede i 2016 er tolket som en kodifikasjon av en allerede etablert praksis. Det er lagt til grunn at det ikke har vært lovgivers hensikt at det skal skje en påtakelig økning i bruk av sekretess for å verne aktører i straffesaker mot å bli identifisert.[294]

[290] Se retsplejeloven § 741 a.
[291] Se NJA 2012 s. 336 og JK:s beslut 17. juli 2008 dnr 4023-07-21.
[292] Prop. 2015/16: 144 s. 25.
[293] Heuman mfl. (2017) s. 51.
[294] Heuman mfl. (2017) s. 137.

13.3.4 Vurderinger og forslag

De offentlige utgiftene til oppnevninger av forsvarer, tolk og bistandsadvokater gir sammen med rettens beslutninger om oppnevning av sakkyndige grunnlag for posten særskilte straffesaksutgifter (kapittel 466) i statsbudsjettet. Dette er en post som har vært i betydelig vekst de siste årene. De alminnelige hensynene som taler for offentlighet i straffesaker gjør seg utvilsomt gjeldende ved oppnevninger av forsvarer, tolk og bistandsadvokat. Beslutningene dreier seg om grunnleggende rettssikkerhetsgarantier for partene og om forvaltning av offentlige midler. Både kontrollhensyn og tillitshensyn taler for at beslutningene bør være offentlige.

I EMDs storkammeravgjørelse Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn i 2016 (omtalt i punkt 7.6.4) ble listene over offentlig oppnevnte forsvarere ved en rekke politidistrikter ansett for å være omfattet av borgernes informasjonskrav i EMK artikkel 10. Informasjonskravet åpnet for en generell kontroll med domstolenes bruk av profesjonelle aktører til å ivareta rettssikkerhetsgarantier for borgerne. En kontroll med domstolens bruk av slike aktører i enkeltsaker har også allmenn interesse. Spørsmålene som må stilles er når slikt innsyn skal eller bør kunne gis og hvilken adgang det bør være til å unnta fra innsyn opplysninger om mistenktes og fornærmedes identitet og eventuelle andre opplysninger om faktum som blir fremlagt for å begrunne et krav på forsvarer i saken.

Som påpekt ved revisjon av reglene om dokumentinnsyn ved svenske domstoler bør uønsket publisitet ikke få enkeltindivider til å avstå fra å hevde grunnleggende rettigheter til å bli forstått og få forberedt et forsvar. Krav på innsyn i forsvareroppnevning bør derfor ikke gis før det på annen måte er blitt offentlig kjent at det er iverksatt etterforskningsskritt i en sak som gir krav på offentlig oppnevnt forsvarer. Krav på innsyn i identiteten til mistenkte i slik oppnevning bør heller ikke kunne gjøres gjeldende før navnet på mistenkte er blitt offentlig på annen måte, for eksempel ved tiltalebeslutning eller i et offentlig rettsmøte.

Krav på innsyn i oppnevning av bistandsadvokat bør kunne fremmes når det på annen måte er offentlig kjent at saken gjelder en straffbar handling som gir krav på bistandsadvokat. Fornærmedes identitet og faktiske opplysninger som skal godtgjøre krav på oppnevning av bistandsadvokat, må etter omstendighetene kunne unntas fra offentlig innsyn på permanent basis. Dette er nødvendig for å kunne tilfredsstille de krav EMD gjorde gjeldende for respekten for retten til privatliv i EMK artikkel 8 i den foran nevnte avgjørelsen *Z mot Finland* (1997) omtalt i punkt 5.3.2 foran. Retningsgivende for vurderingen er det om fornærmedes stilling i saken må behandles, eller er behandlet, for lukkede dører.

Det foreslås å lovfeste et krav for pressen på innsyn i beslutninger om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndige som den begunstigede er underrettet om, se utkastet til § 29 a annet ledd bokstav d. Det antas at det først og fremst er pressen som anser det som sin oppgave å ivareta offentlighetens kontrollfunksjon. Pressen er dessuten bundet av et presseetisk regelverk som gir visse garantier for at personopplysninger blir håndtert med tilbørlig respekt (se punkt 11.5). Behovet for avidentifisering er derfor mindre ved utlevering av dokumenter til pressen. Fornærmede som får oppnevnt bistandsadvokat bør likevel være avidentifisert ved utlevering av kopi til pressen. Det foreslås at andre personer som også kan ivareta et kontrollformål på vegne av offentligheten, eventuelt kan få innsyn på grunnlag av en merinnsynsvurdering som foreslått i utkastet § 29 e.

13.4 Avgjørelser om andre tvangsmidler enn varetekt

13.4.1 Gjeldende rett

Politi og påtalemyndighet må normalt innhente tillatelse fra retten for å kunne bruke tvangsmidler. Dette er en rettssikkerhetsgaranti som skal motvirke maktmisbruk. Med mindre det er fare ved opphold eller foreligger et skriftlig samtykke fra mistenkte, må for

eksempel påtalemyndigheten innhente rettens tillatelse for å kunne foreta ransaking, jf. straffeprosessloven § 197 første ledd. Avgjørelse treffes ved beslutning, og det kreves ikke noe rettsmøte. Den som det er aktuelt å ransake vil vanligvis ikke bli varslet på forhånd. Loven krever at beslutningen så vidt mulig skal være skriftlig og at muntlige beslutninger snarest mulig nedtegnes. Tilsvarende krav gjelder for beslag og for pålegg om utlevering av beslaglagte gjenstander. Ved mistanke om terrorlovbrudd har politiets sikkerhetstjeneste etter en lovendring i 2019 også fått fullmakt til å beslutte båndlegging av samtlige formuesgoder som tilhører, eies eller kontrolleres av en person eller et foretak, jf. politiloven § 17 g. Slik beslutning må innen sju dager bringes inn for tingretten som avgjør ved kjennelse om båndleggingen skal opprettholdes. I motsetning til beslutninger skal alle kjennelser begrunnes, jf. straffeprosessloven § 52.

Prosesslovgivningen gir ikke krav på innsyn for allmennheten i avgjørelser om slik åpen bruk av tvangsmidler overfor en mistenkt, verken når avgjørelsen treffes av politi, påtalemyndighet eller domstol. Noe alminnelig krav på innsyn i dokumenter som er innhentet ved bruk av slike tvangsmidler finnes heller ikke. Krav på innsyn for pressen i dokumenter som er innhentet ved beslag er likevel ikke utelukket. I Rt. 2015 s. 1467 Oslo legevakt (omtalt i punkt 7.6.3) kom flertallet til at Spesialenheten hadde plikt til å gi pressen dokumentinnsyn i beslaglagte overvåkningsbilder i anonymisert form i en henlagt straffesak. Situasjonen var spesiell ettersom det beslaglagte materiale dokumenterte fysisk tvangsmiddelbruk mot en pågrepet person.

I håndboken *Dommerne og mediene* s. 68 er det presisert at selv om ingen har rettskrav på utskrift av rettens beslutninger i straffesaker, er dagens regler ikke til hinder for at domstolen inntar slike beslutninger i pressemappen. Det frarådes at dette skjer så lenge saken er under etterforskning. Spørsmål om innsyn kan også rettes til påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten har hjemmel i påtaleinstruksen § 16-5 for å gi innsyn dersom det foreligger «særlige grunner» og det er «ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling».

I praksis forekommer det at pressen gis innsyn i rettens avgjørelser om bruk av åpne tvangsmidler. Eksempelvis ga Nord-Østerdal tingrett innsyn i en kjennelse om ransaking for å sikre bevis i sak om mishandling i nære relasjoner,[295] og Borgarting lagmannsrett har gitt innsyn i kjennelse om beslag og utleveringspålegg hos et advokatfirma.[296]

13.4.2 Dansk rett

Ved mer inngripende former for ransaking, beslag og utleveringspålegg kreves det kjennelse fra retten. Hovedregelen er at pressen har krav på innsyn i kjennelser i verserende straffesaker jf. retsplejeloven § 41 b, stk. 2 nr. 3. Loven oppstiller flere hjemler for å gjøre unntak. Felles for disse er at det må treffes en avgjørelse om at hovedregelen ikke skal gjelde.

13.4.3 Svensk rett

Anvendelse av åpne tvangsmidler vurderes i hovedsak på samme måte som avgjørelser om varetektsfengsling som omtales nærmere nedenfor.[297] Den såkalte «offentlighetsdåpen» som gjelder for beslutninger om varetektsfengsling gjelder også beslutninger om bruk av andre tvangsmidler. Det vil si at domstolen må treffe selvstendig beslutning om sekretess for å kunne unnta opplysninger i avgjørelsen fra innsyn, og dette krever en konkret prøving av om vilkårene for å videreføre sekretessen som gjelder av hensyn til etterforskningen eller av personvernhensyn er til stede.[298] Dokumentasjonen som fremlegges som begrunnelse for bruk av tvangsmidler, i en såkalt «promemoria», blir i utgangspunktet også offentlig ved overlevering til domstolen, men domstolen kan prøve og treffe beslutning om videreføring av sekretess.

[295] 19-014785ENE-OST.
[296] 19-109819SAK-BORG/04.
[297] Heuman mfl. (2017) s. 64.
[298] Jf. OSL § 43 kap. 8 a §.

13.4.4 Vurderinger og forslag

Avgjørelser om bruk av tvangsmidler er inngripende tiltak mot dem det gjelder, og kontroll med politiets maktanvendelse bør ikke være forbeholdt myndighetene. Hovedregelen bør være at når retten treffer slike avgjørelser som er grunngitt, og den avgjørelsen er rettet mot er gjort kjent med avgjørelsen, blir avgjørelsen offentlig. Etterforskningshensyn, som også kan bety hensyn til etterforskningen av andre saker i samme sakskompleks, vil nokså åpenbart i mange tilfeller kunne begrunne behov for hemmelighold, særlig før tiltale i saken er tatt ut. Også andre hensyn, slik som hensynet til privatlivet eller til forretningsforhold, kan begrunne at opplysninger om bruk av tvangsmidler må holdes hemmelig. Dersom hovedregelen er at kjennelser om bruk av tvangsmidler er offentlige, må unntak fra offentlighet kunne begrunnes i det konkrete tilfellet. Det foreslås en hovedregel om rett til innsyn for enhver i kjennelser om bruk av åpne tvangsmidler som partene er underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov, se utkastet til § 29 a første ledd bokstav b. Med en slik regel må påtalemyndigheten få rettens aksept for at hemmelighold er nødvendig av hensyn til etterforskningen eller av andre grunner som loven åpner for å prioritere foran de kontroll- og tillitshensyn som blir ivaretatt av offentlighetsprinsippet.

Beslutninger om bruk av tvangsmidler vil være mindre informative enn *kjennelser* om bruk av tvangsmidler, men gir opplysninger om *at* et tvangsmiddel er benyttet. Dette er opplysninger av verdi for å kunne utøve en løpende overvåkning av utøvelse av politimyndighet, noe som i all hovedsak ivaretas av pressen. Det forslås at pressen som hovedregel også gis rett til innsyn i beslutninger om bruk av tvangsmidler som den beslutningen gjelder er blitt underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov, jf. utkastet til § 29 a annet ledd bokstav c.

Påtalemyndighetens beslutninger om besøksforbud etter straffeprosessloven § 222 a står i en særstilling og bør ikke være gjenstand for innsynsrett, heller ikke fra pressen. I dette tilfellet er det den tvangsmiddelet er rettet mot eller den tvangsmiddelet skal beskytte, som må bringe inn beslutningen for retten. Besøksforbud gjelder private forhold. Dersom rettsmøtet holdes for lukkede dører, vil det heller ikke være adgang til innsyn i rettens *kjennelse* som avgjør spørsmålet om besøksforbud, jf. utkastet til § 29 c tredje ledd bokstav a, med mindre retten treffer særskilt avgjørelse om merinnsyn etter utkastets § 29 e.

Det er påtalemyndigheten som har rådigheten over bevismateriale som blir fremlagt som begrunnelse for avgjørelse om bruk av tvangsmidler. Dette er materiale som ikke aktørene i saken nødvendigvis vil være kjent med og som heller ikke bør være tilgjengelig for andre før det har vært offentlig hovedforhandlingen i saken eller siktelsen har blitt frafalt. Det forslås ingen regel om rett til innsyn i bevismateriale for en avgjørelse om bruk av tvangsmidler. Dette betyr ikke at innsyn i slikt materiale vil være forbudt. Dersom åpne tvangsmidler har vært benyttet over lang tid, men siktelse frafalles, kan det være grunn til å åpne for offentlig kontroll med grunnlaget for å ta i bruk tvangsmidler. Regelen om merinnsyn i utkastet til § 29 e vil i slike tilfeller kunne benyttes som hjemmel for å gi innsyn etter en konkret vurdering.

13.5 Særlig om varetektsfengsling

13.5.1 Gjeldende rett

Spørsmål om fengsling behandles i rettsmøter som etter hovedregelen skal være offentlige, jf. domstolloven § 124, men der det er forbudt å gjengi noe fra forhandlingene, jf. domstolloven § 129 første ledd. Retten har adgang til å treffe beslutning om å oppheve referatforbudet, jf. domstolloven § 129 fjerde ledd. Loven gir ingen alminnelig rett til innsyn i avgjørelsen som treffes ved kjennelse. Fengslingskjennelser faller utenfor opplistingen av dokumenter underlagt innsynskrav fra enhver i avsluttede straffesaker i straffeprosessloven § 28 tredje ledd og i

verserende saker i gjeldende forskrift om offentlighet i rettspleien § 8.

Lovens hovedregler avspeiler i liten grad dagens realiteter for fengslingsmøter og fengslingskjennelser. I praksis er fengslingsmøter mer lukkede og fengslingskjennelser mer åpne enn loven skulle tilsi. Mange fengslingsmøter foregår bak lukkede dører av hensyn til «privatlivets fred» eller «sakens opplysning», jf. domstolloven § 125 første ledd bokstav b og c. På den annen side får mediene som regel innsyn i fengslingskjennelser. Dette er i tråd med Rundskriv fra Justis- og politidepartementet av 16. september 2001 der det i § 8 er uttalt at domstolen etter en konkret vurdering kan gi utskrift av andre kjennelser enn dem som er listet opp i loven og at dette i praksis vil «særlig være aktuelt for fengslingskjennelser».[299] Dommerne er anbefalt å vurdere behovet for begrensningene i adgangen til offentlig gjengivelse konkret i den enkelte sak.[300] I praksis etterkommer noen domstoler tidvis anmodninger fra journalister om å oppheve referatforbudet dersom det bes om dette ved avslutningen av fengslingsmøtet.

I HR-2016-423-U opphevet Høyesteretts ankeutvalg lagmannsrettens beslutning om å nekte en journalist innsyn i en fengslingskjennelse under henvisning til at retten ikke hadde vurdert om EMK artikkel 10 nr. 1 kunne gi krav på innsyn. Det er altså lagt til grunn at EMK artikkel 10 nr. 1 kan tjene som selvstendig hjemmel for innsyn i fengslingskjennelser. Avgjørelsen fra ankeutvalget utelukker ikke at avslag som tjener et av formålene i EMK artikkel 10 nr. 2 kan være tillatt dersom avslaget kan begrunnes konkret som nødvendig i et demokratisk samfunn.

13.5.2 Dansk rett

Avgjørelse av fengslingsspørsmål treffes ved kjennelse. Som hovedregel har alle krav på innsyn i kjennelser i straffesaker, men først når straffesaken er avsluttet, jf. retsplejeloven § 41 b, stk. 1. Det er som regel av mindre interesse å få innsyn i kjennelser som gjelder etterforskningen når straffesaken er avsluttet.

Pressen, men ingen andre personkretser, har krav på innsyn i kjennelser i straffesaker som verserer for domstolene, jf. retsplejeloven § 41 b, stk. 2 nr. 3. Det er ikke gjort noe generelt unntak for fengslingskjennelser, men det er hjemmel for å unnta opplysninger av nærmere angitte grunner som er angitt i lovens § 41 b, stk. 3. Det kan etter omstendighetene være adgang til å unnta alle opplysninger som gjør det mulig å identifisere personer i saken, inkludert siktedes navn.

13.5.3 Svensk rett

Det er ansett for å være en sterk offentlig interesse i å føre kontroll med myndighetenes bruk av varetektsfengsling. Rettens beslutning om fengsling er gjenstand for såkalt «offentlighetsdåp», jf. 43 kap. 8 § OSL. Alle opplysninger som inntas i en slik beslutning, herunder mistenktes navn, blir offentlige om ikke domstolene bestemmer noe annet.[301] Terskelen for at domstolen skal kunne bestemme noe annet er høy, men det fins også eksempler i praksis på at Högsta Domstolen har opprettholdt sekretess for identiteten til en mistenkt.[302]

For å balansere interesser i offentlighet og hemmelighold er det gitt regler om sekretess som bare i begrenset grad kan anvendes på rettens beslutning, men i større grad kan begrunne lukkede dører under fengslingsforhandlingene og sekretess for opplysninger i fengslingsprotokollen.

Forhandlingene om fengsling kan holdes for lukkede dører dersom hensynet til etterforskningen eller personvernhensyn kan begrunne sekretess.[303] Ved forhandlingene vil normalt påtalemyndigheten fremlegge skriftlig etterforskningsmateriale som kan grunngi behovet for fengsling. Dersom forhandlingene ikke går for lukkede dører, er opplysningene som fremlegges om saken

[299] G-2001-22 § 8.
[300] Dommerne og mediene (2012) s. 67.
[301] Heuman mfl. (2017) s. 61.
[302] Se NJA 2005 s. 91.
[303] De mest aktuelle hjemlene for sekretess er 18:1 (etterforskningssekretess av oppklaringshensyn), 35:1 st. 1 p. 2 og st. 2 (etterforskningssekretess av personvernhensyn) og 35:12 (seksuallovbrudd m.m).

gjenstand for offentlighetsdåp. For at opplysninger skal anses for å være fremlagt er det tilstrekkelig at det har vært henvist til dokumentet som inneholder opplysningene under forhandlingene. Opplysningene må ikke ha blitt referert muntlig.[304] Foregår forhandlingene for lukkede dører, opprettholdes sekretess for opplysninger med mindre domstolen bestemmer noe annet. Ved særlig behov for taushet kan de som er til stede bak lukkede dører gis et taushetspålegg («yppandeförbud»).

Forhandlingene i fengslingsmøtet blir protokollert. Opplysninger i protokollen kan belegges med sekretess dersom fengslingsmøtet har vært holdt for lukkede dører. Dersom det er gitt taushetspålegg, skal protokollen navngi hvem som er blitt bundet av dette. I håndboken om sekretess i domstolene er det anbefalt at opplysninger som skal holdes hemmelige ikke tas inn i selve protokollen, men tas inn i et separat bilag som kan markeres med sekretess i saksbehandlingssystemet Vera.[305]

Dersom sekretess for opplysninger som har vært behandlet bak lukkede dører skal opprettholdes etter at dom er falt i saken, må domstolen treffe særlig beslutning om dette, jf. 43 kap 5 § OSL.

13.5.4 Vurderinger og forslag

Varetektsfengsling er et inngripende tvangstiltak som benyttes i forholdsvis stor utstrekning. Det har vist seg vanskelig å få bukt med et overforbruk av isolasjon i forbindelse med slik fengsling i Norge. Praksisen har vært kritisert både nasjonalt og internasjonalt.[306] Både rettssikkerhetshensyn og hensynet til å bevare tillit til rettspleien taler for at det som hovedregel bør være mulig å kontrollere grunnlaget for avgjørelser om slike inngripende tiltak. Fengsling bør ikke kunne skje i hemmelighet. Hovedregelen er da også at fengslingsmøter er offentlige, men det er referatforbud fra forhandlingene.

Bestemmelsen i utkastet til § 29 a første ledd bokstav b som gir enhver rett til innsyn i kjennelser som partene er underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov er omtalt ovenfor (i punkt 13.3.4). Bestemmelsen gir hjemmel for krav på innsyn i kjennelser fra fengslingsmøter i verserende straffesaker som har vært holdt for åpne dører.

Mange fengslingsmøter går med gode grunner for lukkede dører, enten av hensyn til etterforskningen eller av hensyn til personvern. Pressen kan gis adgang til å være til stede i slike rettsmøter. Særbehandlingen av pressen begrunnes her i at pressen både har en særlig funksjon når det gjelder løpende kontroll med myndighetsmisbruk og dessuten er forpliktet av et presseetisk regelverk som bidrar til å sikre forsvarlig håndtering av personopplysninger. Selv om pressen ikke har fått være til stede, synes hovedregelen å være at pressen gis innsyn fengslingskjennelsen. Det anbefales å kodifisere dagens praksis slik at pressen som hovedregel får en uttrykkelig rett til innsyn i fengslingskjennelser i verserende straffesaker også når saken har gått for lukkede dører, se utkastet til § 29 a annet ledd bokstav b.

Fra en slik hovedregel for pressen må det likevel gjøres noen unntak. Dette må ses i sammenheng med hvilken fengslingsgrunn som er benyttet som rettsgrunnlag for fengsling. Dersom fengsling skjer for å hindre bevisforspillelsesfare i en sak der flere personer kan være involvert, kan innsyn i fengslingskjennelsen være til skade for etterforskningen. En slik reell og konkret fare må kunne begrunne at innsyn i fengslingskjennelsen ikke gis. Dersom fengsling er begrunnet i en arrestordre eller utleveringsbegjæring med grunnlag i utenlandsk sak, vil nasjonale myndigheter ikke ha oversikt over bevisforspillelsesfaren. Fengslingskjennelsen må da være hemmelig inntil det er avklart at faren for bevisforspillelse er over. Særregel om innsyn for pressen foreslås utformet som en rett til innsyn i fengslingskjennelser, med

[304] Heuman mfl. (2017) s. 110.
[305] Heuman mfl. (2017) s. 61.
[306] Se Thomas Horn, *Fullstendig isolasjon ved risiko for bevisforspillelse. Rettspolitiske vurderinger*, Fagbokforlaget 2017 og NOU 2016: 24 s. 320–322.

unntak for saker der fengsling er begrunnet i bevisforspillelsesfare, arrestordre eller utleveringsbegjæring fra utlandet.

Terskelen for å unnta opplysninger fra fengslingskjennelser fra innsyn fra pressen må også være høy. Det skal mye til før unntakene i utkastet § 29 c kan benyttes til å hemmeligholde hele eller deler av en fengslingskjennelse.

I avsluttede straffesaker er det sjeldnere grunn til å holde fengslingskjennelser hemmelige. Etterforskningshensyn gjør seg ikke lenger gjeldende. Det anbefales som hovedregel at alle i utgangspunktet har rett til innsyn i «kjennelser» i avsluttede straffesaker, se utkastet til § 29 b første ledd bokstav b. Dette vil også omfatte fengslingskjennelser. I særlige tilfeller kan det også i avsluttede straffesaker være aktuelt å unndra fengslingskjennelser fra innsyn i medhold av unntakshjemlene gitt i utkastet § 29 c eller § 29 d.

13.6 Skjult informasjonsinnhenting

13.6.1 Gjeldende rett

En rekke lovhjemler gir politiet anledning til å innhente informasjon om mistenkte i det skjulte.[307] På nærmere angitte vilkår kan det for eksempel foretas beslag eller ransaking uten underretning til mistenkte. For å styrke mulighetene til å bekjempe alvorlig kriminalitet er det også åpnet for at politiet kan benytte skjult kameraovervåking, teknisk sporing, avlytting av samtaler, romavlytting og dataavlesing. Siden mistenkte ikke har kunnskap om metodebruken er det ikke snakk om bruk av tvang, men det er tale om sterke inngrep i privatlivet. Slike inngrep krever hjemmel i lov. Det kreves tillatelse fra retten for å ta i bruk skjulte etterforskningsmetoder. Retten treffer avgjørelse ved kjennelse. Slike kjennelser er ikke offentlige da dette ville undergrave formålet med metoden. Med mindre det er strengt nødvendig, og det ikke fører til vesentlige betenkeligheter for mistenktes forsvar, kan verken mistenkte eller forsvarer kreve innsyn i opplysninger som er påberopt som grunnlag for bruk av slike ekstraordinære etterforskningsmetoder, jf. straffeprosessloven § 242 a.

Avlytting og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg, gjerne omtalt med fellesbetegnelsen «kommunikasjonskontroll», romavlytting og dataavlesning utgjør særlig sterke inngrep i privatlivet. Den som er utsatt for slike metoder har på et tidspunkt krav på å bli underrettet om dette, jf. straffeprosessloven § 216 j. Som hovedregel skal underretning gis når metodebruken er avsluttet, men retten kan på nærmere vilkår treffe avgjørelse om utsatt underretning. Fristen for underretning kan forlenges med inntil 8 uker om gangen og i inntil 6 måneder om gangen dersom det er tale om forbrytelse mot Norges selvstendighet eller andre grunnleggende nasjonale interesser. Underretning til mistenkte skal senest gis når det tas ut tiltale eller saken henlegges, men retten kan også da treffe avgjørelse om utsatt etterretning, jf. § 216 j tredje ledd andre punktum.

Det er etablert flere offentlige kontrollmekanismer for å ivareta rettssikkerheten til den som blir utsatt for skjulte metoder. For å bøte på at forsvarer ikke kan ivareta mistenktes interesser, er det gitt hjemmel i straffeprosessloven § 100 a for å oppnevne såkalte «skyggeadvokater». Dette er en advokat som har samme rett til innsyn i sakens dokumenter som forsvarer normalt ville hatt, jf. Rt. 2007 s. 1250. Advokaten har imidlertid taushetsplikt overfor mistenkte og hans forsvarer. Skyggeadvokaten skal ivareta mistenktes interesser, men har ikke anledning til å sette seg i forbindelse med mistenkte.

Det er også etablert et uavhengig kontrollutvalg («KK-utvalget») oppnevnt av Kongen i statsråd. Utvalget skal kontrollere at politiets bruk av kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing skjer innenfor rammen av lov og instrukser, og at metodebruken begrenses mest mulig. Utvalget skal kontrollere at opplysningene som blir innhentet ved hjelp av slike metoder blir behandlet slik

[307] Se Ingvild Bruce og Geir Sunde Haugland, *Skjulte tvangsmidler*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2018.

loven krever. Med mindre det er tale om forbrytelser mot nasjonale interesser har alle krav på svar fra KK-utvalget på om han eller hun har vært undergitt kommunikasjons-kontroll, jf. kommunikasjons-kontroll-forskriften § 22 jf. § 20.

Omfanget av skjult metodebruk fremgår av årsmeldingen til KK-utvalget. Påtalemyndig-heten begjærte kommunikasjonskontroll av 359 personer i 137 saker i 2019. Tingretten avslo begjæringen i fire saker. Ingen av de fem ankene på tillatelse av kommunikasjons-kontroll som ble fremmet av skyggeadvokater førte frem. I noe under halvparten av sakene (46%) førte bruk av kommunikasjonskontroll til resultater i form av pågripelse, beslag eller opplysninger av etterforskningsmessig verdi. Det er i underkant av målsetningen om at metodebruken skal ha betydning i minst 50% av sakene der det blir brukt.[308] Politiet rapporterte samme år om ti saker der det ble benyttet romavlytting og fem saker med dataavlesning.

I straffeprosessloven § 28 tredje ledd i.f. og i forskrift om offentlighet i rettspleien § 8 tredje ledd er det oppstilt et forbud mot å gi «utskrift» av kjennelser som gjelder saker nevnt i straffeprosessloven § 100 a. Det vil blant annet si kjennelser om skjult informa-sjonsinnhenting. Metodekontrollutvalget stilte i NOU 2009: 15 s. 144 spørsmål ved behovet for en slik absolutt regel også etter at mistenkte har fått underretning. Det ble her uttalt at det var «neppe grunn til å unnta kjennelsen med mindre utskrift kan nektes med hjemmel i noen av de andre unntakene i straffeprosessloven § 28». Regelen ble imidlertid ikke endret. Det er altså ingen mekanismer som åpner for at aktører fra det sivile samfunn kan føre noen etterfølgende kontroll med bruk av skjult informasjons-innhenting i enkeltsaker.

13.6.2 Dansk rett

Beslutning om bruk av skjulte etterforskningsmetoder for å innhente informasjon er regulert i retsplejeloven. Inngrep må treffes av retten ved kjennelse, jf. retsplejeloven § 783. Det skal oppnevnes en særlig advokat, en «indgrebsadvokat», til å ivareta den mistenktes interesser. Den som har vært utsatt for hemmelig etterforskning har krav på underretning om inngrepet når det er avsluttet, jf. retsplejeloven § 788. Under-retning kan utsettes dersom etterforknings-hensyn i den konkrete saken taler for det eller unnlates av hensyn til etterforskning i andre saker.[309]

Retten til innsyn i kjennelser for enhver inntrer først når straffesaken en avsluttet og gjelder i inntil ett år. Dersom det har vært benyttet hemmelige tvangsmidler mot flere personer i samme sakskompleks, er det ikke adgang til innsyn før alle sakene er avsluttet.[310]

Pressen har som hovedregel rett til innsyn i kjennelser i verserende straffesaker, men dette kan først være aktuelt når den siktede har fått underretning om etterforskningsmetoden som har vært benyttet. Innsynsretten kan begrenses av grunner som er gitt i retsplejelovens § 41 b, stk. 5.

13.6.3 Svensk rett

Beslutning om bruk av hemmelige metoder for å innhente informasjon i straffesaker må treffes av en domstol etter begjæring fra påtalemyndigheten. Reglene er gitt i kapittel 27 i rättegångsbalken.[311] Retten skal i slike tilfeller oppnevne et offentlig ombud som har til oppgave å ivareta integritetsinteressene til individet som blir utsatt for hemmelige tvangsmidler. Ombudet skal være eller ha vært advokat eller dommer. Den som er utsatt for hemmelige tvangsmidler har som hovedregel krav på underretning så snart som mulig og senest en måned etter at etterforskningen er avsluttet. Det er flere

[308] Se NOU 2009: 15 s. 22.
[309] Jf. U 2011.1492 Ø.
[310] Lasse Højlund Christensen og Kristian Torp, Dansk Karnov, note 217 til retsplejeloven (LBKG-2020-09-29 nr. 1445) § 41 b, stk. 3.
[311] Se Bring mfl. (2019) s. 453–474.

unntak fra kravet om underretning. Det skal for eksempel ikke gis noen underretning i saker som gjelder angrep på rikets sikkerhet eller terrorisme. Det skal heller ikke gis noen underretning om inngrepet anses som beskjedent, for eksempel fordi det dreier seg om tømming av informasjon fra en basestasjon, jf. 27 kap. 31 § st. 2 RB.

Også kjennelser fra retten om bruk av slike tvangsmidler er i utgangspunktet gjenstand for «offentlighetsdåp» slik at domstolen må treffe beslutning om det er grunnlag for å videreføre den sekretess som knytter seg til etterforskningen.[312] I håndboken om *Sekretess m.m. hos allmänn domstol* blir det lagt til grunn at den konkrete interesseavveiningen mellom offentlighet og sekretess etter kap. 43 § 8 a OSL alltid må falle ut i favør av sekretess for slike beslutninger. Det anses for obligatorisk for domstolen å treffe avgjørelse om fortsatt sekretess i beslutninger om hemmelige tvangsmidler fordi disse ellers ville bli «helt meningslösa».[313]

Når sekretessen ikke lenger kan grunngis konkret i hensynet til etterforskning eller annen hjemmel for sekretess, blir beslutningen om det hemmelige tvangsmidlet offentlig. I saker om alvorlige forbrytelser der det ikke skal gis underretning til mistenkte, kan hemmeligholdet i prinsippet vedvare i inntil 40 år dersom sekretessen er begrunnet i etterforskningshensyn eller i inntil 70 år om det er personvernhensyn som konkret begrunner sekretessen.

13.6.4 Vurderinger og forslag

Bruk av skjulte metoder for å innhente informasjon er sterke inngrep i privatlivet til dem som blir utsatt for det. Kjennelser om skjult informasjonsinnhenting i form av mer ordinær tvangsmiddelbruk som ransaking og beslag bør kunne være åpne for innsyn etter hovedregelen i utkastet til § 29 a første ledd bokstav b når den tiltaket er rettet mot har fått underretning og ikke noen av unntakene i utkastet til § 29 c eller § 29 d lenger får anvendelse. For kjennelser om kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning må derimot hovedregelen være at det ikke er rett til innsyn. Det er imidlertid en svakhet ved dagens system at det sivile samfunn helt er utestengt fra kontrollsystemet som gjelder de mest integritetsinngripende etterforskningsmetodene. Spørsmålet er om regelverket bør åpne for at etterfølgende kontroll kan være mulig for andre enn KK-utvalget, og hvordan dette eventuelt kan løses.

Metodekontrollutvalget pekte i 2009 på at politiets bruk av kommunikasjonskontroll ikke er spesielt omfattende og at den utgjør «en minimal del av den samlede 'overvåking' som til enhver tid foregår i Norge, sammenliknet med den generelle kontrollen som utøves ved bruk av observasjon og registrering uten at det foreligger noen konkret mistanke om straffbare handlinger».[314] Synspunktene er fortsatt gyldige, men karakteren av myndighetsinngrep skaper utvilsomt særlige behov for kontrolltiltak.

I perioden 2017–2019 har bruk av skjulte etterforskningsmetoder ikke gitt resultater i mer enn 42–46% av sakene. Resultatoppnåelsen ligger noe lavere enn forventningen på 50% når metodene ble tillatt. Dette kan tyde på at det etablerte kontrollsystemet ikke foretar en særlig finmasket prøving når skjulte metoder tillates anvendt. Større offentlighet om bruk av skjulte etterforskningsmetoder kan tenkes å bidra til å holde metodebruken nede på et nivå som gir høyere resultatoppnåelse. Som Metodekontrollutvalget påpekte er det ikke nødvendigvis grunn til å nekte utskrift av kjennelser om bruk av skjulte tvangsmidler når den mistenkte har fått underretning.[315]

Det foreslås at det tas inn en bestemmelse i utkastet til unntaksbestemmelse i § 29 c første ledd bokstav d som presiserer at kjennelser om bruk av skjulte tvangsmidler faller utenfor reglene om informasjonskrav i § 29 a og § 29 b.

Slik bestemmelsen er utformet vil den ikke sette noe absolutt forbud mot at innsyn gis. Det bør det unntaksvis kunne være anledning til når den som har vært utsatt for slik

[312] Heuman mfl. (2017) s. 67.
[313] Heuman mfl. (2017) s. 68.
[314] NOU 2009: 15 s. 23.
[315] NOU 2009: 15 s. 144.

tvangsmiddelbruk samtykker og det ellers er ubetenkelig, for eksempel av hensyn til tredjepersoner. En begjæring om innsyn kan i slike tilfeller fremmes med grunnlag i utkastet til merinnsynsregel i § 29 e.

13.7 Tiltalebeslutning

13.7.1 Gjeldende rett

En tiltalebeslutning er et underskrevet og datert dokument fra påtalemyndigheten som danner grunnlaget for straffesaksbehandling i domstolen. Tiltalebeslutningen skal navngi domstolen, angi tiltaltes navn og bopel, opplysninger om hvilket straffebud som påstås anvendt og gi en «kort, men så vidt mulig nøyaktig beskrivelse om det forhold tiltalen gjelder», jf. straffeprosessloven § 252 første ledd.

Pressen har etter anmodning krav på å få utlevert *kopi* av tiltalebeslutningen fra påtalemyndigheten «med mindre det er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører», jf. påtaleinstruksen § 22-7. Pressen kan også rette krav om innsyn i tiltalebeslutningen mot domstolen. Forskrift om offentlighet i rettspleien § 7 gir krav på «innsyn», men ikke på kopi. Forskriften presiserer at innsynsretten gjelder «fra det tidspunkt saken er berammet». Mange domstoler gjør tiltaler tilgjengelig i fellestjenesten for pressen som administreres av Domstoladministrasjonen på www.domstol.no. I pressetjenesten er tiltalene ikke avidentifiserte og kan lastes ned som pdf-dokumenter.

Domstolene har snevrere adgang til å nekte innsyn i tiltalebeslutninger enn påtalemyndigheten. Det er bare «hensyn til rikets sikkerhet og forholdet til fremmed stat» som kan begrunne at innsyn ikke gis. Ved øvrige grunner til at det er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører, kan det pålegges helt eller delvis forbud mot offentlig gjengivelse, jf. forskrift om offentlighet § 7 annet ledd.

Allmennheten har ikke rettskrav på innsyn i tiltalebeslutninger. Det synes likevel å herske en oppfatning om at tiltalebeslutninger mer generelt er offentlige, med de begrensninger som er gitt i påtaleinstruksen. Disiplinærutvalget for Aust- og Vest-Agder, Sør-Rogaland og Haugesund kretser av Den norske Advokatforening frifant i 2015 eksempelvis en advokat for anklage om å ha overtrådt regler for god advokatskikk. Advokaten hadde ved en feil vedlagt en tiltale i en ikke-avgjort straffesak mot en bidragspliktig far i en bidragssak for mor som var under behandling for NAV.[316] Disiplinærutvalget begrunnet frifinnelsen med at tiltalen var offentlig. Advokaten kunne dermed ikke ha overtrådt sin taushetsplikt.

Straffeprosessutvalget uttaler også at det «*viderefører* adgangen *enhver* har til å gjøre seg kjent med tiltalebeslutningen» i utkastet til § 6-3 om allmennhetens rett til innsyn.[317] Det harmonerer ikke med *Veilederen* fra Riksadvokaten der det i punkt 6.8 blir lagt til grunn at politiet ikke rutinemessig kan offentliggjøre tiltalebeslutninger.

13.7.2 Dansk rett

Pressen har rett til innsyn i alle «anklageskrift», jf. retsplejeloven § 41 f, stk. 2. Plikten til å gi innsyn er lagt til påtalemyndigheten og loven gir pressen krav på å få utlevert «kopi». Fornærmede og vitner skal anonymiseres, men pressen har krav på innsyn i tiltaltes identitet. Tidspunktet for innsyn er nærmere regulert i forskrift som omtalt foran i punkt 13.2.2.

13.7.3 Svensk rett

Tiltale («åtal») reises ved at skriftlig «stämningsansökan» kommer inn til domstolen, jf. 45 kap. 1 § RB. En slik stämningsansökan skal som et minimum inneholde opplysninger om hvem som er tiltalt, om det er noen fornærmet i saken, en kort beskrivelse av det straffbare forholdet, de bevis som påberopes og hva det enkelte bevis skal godtgjøre, jf. 45 kap. 4 § RB.

[316] Se ADA-2015-5A.

[317] NOU 2016: 24 s. 251 (uthevet her).

Sammenliknet med norsk rett er en stämningsansökan for svenske domstoler en kombinasjon av tiltalebeslutning og bevisoppgave.

En stämningsansökan er offentlig for enhver, men det kan være aktuelt å belegge opplysninger med sekretess.[318] I 35 kap. 12 § OSL er det angitt en liste med 12 lovbruddskategorier der det av hensyn til personlige og økonomiske forhold gjelder sekretess hos domstolen. Dette gjelder «sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning, dataintrång, brott mot tystnadsplikt, brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts, människorov, människohandel, grov människoexploatering, eller olaga integritetsintrång». Det må alltid prøves konkret om det er grunn til sekretess. I dommernes håndbok om *Sekretess m.m i allmän domstol* er det uttalt at den nevnte lovbestemmelsen kan benyttes til å beskytte identiteten til fornærmede, men at navnet på tiltalte ikke kan holdes hemmelig.[319]

13.7.4 Vurderinger og forslag

Det foreslås å utvide retten til innsyn i tiltalebeslutning til å gjelde for enhver, og til å omfatte andre dokumenter med tilsvarende funksjon slik som endelige siktelser og forslag til tilståelsesdom, jf. punkt 13.1.4. Et forslag til hovedregel om rett til innsyn i tiltalebeslutninger for enhver er i samsvar med straffeprosessutvalget syn på hvilken rett til innsyn allmennheten bør ha. Forslaget synes også å være i tråd med en alminnelig oppfatning om hva som er gjeldende rett. Flere av de tidligere utredningene om offentlighet i straffesaker har også foreslått å utvide retten til innsyn i tiltalebeslutningen til andre dokumenter som har tilsvarende funksjon for å bidra til å sikre mer korrekt omtale av straffesaker, se oversikt over tidligere forslag i punkt 4.3 foran.

En rett til innsyn i tiltalebeslutninger er ikke, og kan ikke være, unntaksfri. Unntaket for saker som det er sannsynlig vil bli ført for lukkede dører i påtaleinstruksen § 22-7 bør videreføres som begrensing for innsyn fra enhver. Det er utformet forslag til lovregel i utkastet til § 29 a første ledd bokstav a. Det foreslås at innsynsretten gjelder fra det tidspunkt saken er berammet for domstolen og at tilgjengeliggjøring av tiltalebeslutninger for allmennheten skjer i avidentifisert form.

Pressen har som nevnt i dag en videre adgangen til innsyn i tiltalebeslutninger hos domstolene enn hos påtalemyndigheten. Det anbefales at også denne regelen videreføres og det er derfor inntatt en særregel om rett til innsyn i tiltalebeslutninger for pressen i utkastet til § 29 a annet ledd bokstav a. Innsyn kan bare nektes dersom det vil være betenkelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Innsyn bør også her gjelde fra det tidspunkt saken er berammet for domstolen. Tilgjengeliggjøring via elektroniske pressesider bør være hovedregelen for gjennomføring av innsyn. Se nærmere i kapittel 17 om selvbetjent gjennomføring av innsyn fra lukket nettsted for pressen.

13.8 Berammingslister og berammingsbrev

13.8.1 Gjeldende rett

Alle har krav på opplysninger om tid og sted for berammede rettsmøter, jf. domstolloven § 122 annet ledd. Opplysningsplikten gjelder straks rettsmøtet er berammet, jf. forskrift om offentlighet i rettspleien § 2. I forskriftens § 3 er det gitt nærmere regler om hvilke opplysninger berammingslisten skal inneholde. Foruten tid og sted for rettsmøtet skal det oppgis «rettsmøtets art, saksnummer, en kort angivelse av hva saken gjelder og navn på rettens formann, partenes rettslige representanter og bistandsadvokat. Partenes navn skal angis i berammingslisten med mindre annet følger av § 4». Unntakene for å oppgi partenes navn i § 4 gjelder som hovedregel for fornærmede. I rettsmøter under etterforskningen skal heller ikke siktedes navn oppgis. I rettsmøter om tilståelsesdom og ved hovedforhandling skal navnet på siktede oppgis i

[318] Se Heuman mfl. (2017) s. 72–73.

[319] Heuman mfl. (2017) s. 73.

berammingslisten. Unntak gjelder saker som dreier seg om incest eller incestliknende forhold der fornærmede lett vil kunne identifiseres.[320]

Det er gitt hjemmel for å publisere berammingslister på åpne nettsider for allmennheten og på lukkede nettsider for pressen i forskrift om offentlighet i rettspleien § 6. Alle har i dag tilgang til berammingslister for alle domstoler via nettportalen domstol.no som administreres av Domstoladministrasjonen. Det kan søkes på enkeltdomstoler, dato, saksnummer og på hva saken gjelder. Listene inneholder opplysninger om saker som er berammet i inntil 2 måneder frem i tid og i inntil 2 uker etter at en berammingsperiode er utløpt. I straffesaker blir det ikke angitt navn på partene på åpne nettsider.

I håndboken *Dommerne og mediene* er det på s. 19 uttalt at det ikke er noe generelt forbud mot å oppgi siktedes navn på lukkede nettsider for pressen. Dette er fulgt opp slik at pressen har tilgang til berammingslister der partene som hovedregel ikke er anonymisert. På de lukkede sidene kan det også søkes på sakstype (meddommer/enedommer/tvistemål/konkurs), rettens administrator og advokat. Det kan dessuten søkes på berammede saker inntil 5 måneder frem i tid. Berammingslistene blir utarbeidet på grunnlag av tiltalebeslutninger som blir oversendt til retten. Det er vanlig at tiltalebeslutningen er ledsaget av et berammingsbrev der påtalemyndigheten anmoder om berammelse av saken og samtidig gir et estimat over antatt tidsforbruk. Det er ikke gitt nærmere regler om berammingsbrev.

13.8.2 Dansk rett

Reglene om offentliggjøring av tid og sted for rettsmøter er gitt i Bekendtgørelse nr. 546 av 18. juni 2004 *om retslister og om massemediernes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer mv*. Reglene er utformet slik at det sondres mellom berammingslister som kunngjøres ved oppslag i domstolen for hver enkelt rettsdag og «foreløbige retslister» som offentliggjøres på internett.

Listene som offentliggjøres ved oppslag i domstolen skal foruten tid og sted som et minimum inneholde opplysninger om karakteren av rettsmøtet, navnet på de juridiske dommerne, sakens journalnummer hos domstolen og hos anklagemyndigheten, siktede eller tiltalte navn, forsvarerens navn samt en kort beskrivelse av hva saken dreier seg om. Beskrivelsen av hva saken dreier seg om angis gjerne med henvisning til hvilket straffebud som skal prøves. Ved ankebehandling av straffesak skal det opplyses om anken gjelder bevisbedømmelse eller straffutmåling alene. Det er anledning til å ta med andre opplysninger enn dem som er angitt. Dersom det er nedlagt forbud mot å offentliggjøre navn på en eller flere personer i saken, skal det fremgå av berammingslisten hvem som er omfattet av navneforbud og hva navneforbudet nærmere innebærer.

De foreløpige listene som offentliggjøres på internett «bør så vidt mulig» inneholde de samme opplysninger som oppslagene i rettsbygningen på dagen, men det gjelder flere unntak som er angitt i forskriftens § 5. Det skal ikke opplyses om rettsmøter der siktede eller tiltalte skal pågripes. Navnet på siktede eller tiltalte og de særlige kategoriene av opplysninger som er listet opp i GDPR artikkel 9 (personopplysninger om rasemessig opprinnelig, politisk oppfatning, religion, helseopplysninger mv.) skal heller ikke offentliggjøres på nett. Berammingslister som blir offentliggjort på internett skal slettes senest to uker etter at den berammede saken er avsluttet.

Berammingslister er tilgjengelige elektronisk fra den enkelte domstols hjemmeside. De fleste domstolene publiserer oversiktlige elektroniske lister for to uker frem i tid, men det varierer om slettingsrutiner for utløpte berammelser fungerer.

13.8.3 Svensk rett

Domstolene har plikt til å føre en daglig liste (uppropslista) som angir tid og sted for

[320] Jf. Dommerne og mediene (2012) s. 19.

rettsmøter. Regler om dette er gitt i 25 § Förordning (1996:381) *med tingsrätts-instruktion*. Forordningen gjelder lister som offentliggjøres daglig ved oppslag på domstolens kontorsted. Domstolen har plikt til å offentliggjøre tid og sted for hovedforhandlinger senest en virkedag i forveien. Forordningen gir ingen nærmere detaljer for hva listene skal inneholde, men det er vanlig å angi partenes navn. I særlige unntakstilfeller kan mistenktes identitet være belagt med sekretess i fengslingssaker.

Elektronisk publisering av berammingslister er ikke særskilt regulert, men det er antatt at det vil være en personvernkrenkelse å publisere navnet på partene på internett.[321] Anbefalingen er at bare saksnummeret benyttes til å identifisere saken ved offentliggjøring av berammingslister på internett.[322] Det er ikke noen felles elektronisk portal for berammingslister, og det varierer fra domstol til domstol hvilken informasjon som er tilgjengelig. De fleste tingrettene offentliggjør skjematiske pdf-dokumenter med lister over ukens forhandlinger. Disse dokumentene gir informasjon for allmennheten om berammede rettsmøter to uker frem i tid.

13.8.4 Vurderinger

Berammingslister er offentlige. Det anbefales å videreføre det tosporede systemet med anonymiserte berammingslister på åpne nettsider og berammingslister som angir tiltaltes navn på lukkede nettsider for pressen. Spørsmålet er dessuten om pressen burde ha krav på innsyn i berammingsbrevet som skal gi grunnlag for mer aktiv saksstyring fra domstolens side. I arbeidsgruppens rapport om *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* (2020) er det utarbeidet en mal for berammingsbrev. I malen er det anbefalt at det regelmessig blir angitt hvem som er oppnevnt som forsvarer og bistandsadvokat, navn på aktor, om bevisoppgaven er omforent med forsvarer og om det er behov for sakkyndig, tolk eller planmøte i saken. En rett til innsyn i berammingsbrev for pressen vil kunne virke ressursbesparende for domstolen som skal gi innsyn fordi brevet samler informasjon fra ulike dokumenter som pressen ellers vil ha krav på innsyn i. Det er foreslått en regel om rett for pressen til innsyn i berammingsbrev i utkastet til § 29 a annet ledd bokstav e.

For øvrig gir ordningen med en elektronisk fellesportal for berammede rettssaker en bedre tjeneste for publikum og presse som ønsker å være til stede i offentlige rettsmøter enn i noen av våre naboland. Mens pressen som regel kan ha mulighet til å snu seg rundt på kort varsel, trenger skoleklasser som planlegger besøk til domstolene i undervisningsformål lengre tid på å områ seg, og det er positivt at informasjon om berammede rettsmøter blir tilgjengelige straks de er berammet, i inntil to måneder før rettssaken skal finne sted.

Digital kommunikasjon er primærformen for kommunikasjon i det offentlige. Derfor bør også domstolens oppslag over forhandlinger den enkelte rettsdag skje digitalt i intranett der partene ikke er avidentifisert, med mindre forhandlingene skal skje for lukkede dører.

13.9 Bevisoppgave

13.9.1 Gjeldende rett

Når påtalemyndigheten har besluttet å reise tiltale, skal retten sende en «oppgave» over de bevis den vil føre sammen med kopi av tiltalebeslutningen, jf. straffeprosessloven § 262.

Bevisoppgaven må inneholde navn på vitner og sakkyndige som vil bli ført som bevis samt oversikt over dokumentbevis og eventuelle andre bevis.[323] Loven krever ikke at det angis hvilket tiltalepunkt det aktuelle bevis har tilknytning til selv, men det er ansett som god skikk å gjøre dette selv om dette skulle føre til at ett og samme bevis blir

[321] Se Datainspektionens beslutning 2012-06-28, dnr 655-2012.

[322] Jf. Heuman mfl. (2017) s. 106 og Datainspektionens beslut 2012-06-28, dnr. 655-2012.

[323] Keiserud mfl. (2020b) s. 1099.

oppført flere ganger i bevisoppgaven.[324] Dersom påtalemyndigheten vil benytte såkalt «overskuddsinformasjon» fra kommunikasjonskontroll som bevis, må bevisoppgaven angi dette og begrunne hvorfor. Med «overskuddsinformasjon» siktes det til opplysninger som er kommet påtalemyndigheten til kunnskap ved hjelp av skjult informasjonsinnhenting, men som ikke var relevant for det straffbare forholdet den hemmelige metoden var rettet mot å etterforske.

Det er ingen alminnelig rett til innsyn i bevisoppgaven. I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 6.4 er det lagt til grunn at pressen i saker med krav på innsyn i tiltalebeslutningen som hovedregel også kan få kopi av bevisoppgaven når den er sendt retten og partenes advokater. Det er samme sted uttalt at vitnenes personalia, med unntak av navn, normalt bør sladdes og at det er forutsatt at bevisoppgaven ikke blir brukt til å kontakte vitner. I håndboken *Dommerne og mediene* s. 73 er det tilsvarende uttalt at bevisoppgaver som hovedregel bør kunne utleveres til pressen.

13.9.2 Dansk rett

Det er uttrykkelig bestemt i retsplejeloven § 834, stk. 4 at tiltalebeslutninger ikke skal inneholde noen fortegnelse over bevis som vil bli ført eller noen redegjørelse for rettslige spørsmål i saken. Det skal utarbeides en separat fortegnelse over bevis som anklagemyndigheten har tenkt å føre, og denne skal innleveres samtidig med tiltalebeslutningen eller snarest mulig deretter, jf. retsplejeloven § 837, stk. 1 nr. 3. Det er ikke noe krav på innsyn i en slik fortegnelse over bevis. Bestemmelsen om meroffentlighet i retsplejeloven § 41h er anvendelig som hjemmel for å innvilge innsyn, noe som særlig er aktuelt overfor pressen og forskere.

13.9.3 Svensk rett

Bevisoppgaven skal være en del av «stämningsansökan» som kommer inn til domstolen. Den er dermed offentlig så langt det ikke er grunnlag for å belegge opplysninger med sekretess. Det er særlig to grunner til sekretess. For det første kan det være behov for å beskytte personer som kan bli utsatt for vold eller trusler om opplysninger om navn og bostedsadresse oppgis. For det andre kan personvernhensyn overfor fornærmede eller overfor barn og unge som er aktører i saken begrunne sekretess. Som hovedregel inneholder ikke anklagedokumentet opplysninger om adressen til vitner fordi dette er ansett for å være uten betydning for tiltalen.[325]

13.9.4 Vurderinger og forslag

Bevisoppgaven er først og fremst et oversiktsdokument som gir et inntrykk av omfang og karakter av bevisene som finnes for å godtgjøre at vilkårene for straff er oppfylt. Straffeprosessutvalget har foreslått at kravene til partenes bevistilbud skjerpes. Utvalget uttaler at de skjerpede kravene «bør gjelde for hele prosessen, også utover bevisoppgaven som inngis ved oversendelse til retten».[326] Det blir videre uttalt at det under visse omstendigheter bør kreves at partene gir nærmere opplysninger om de opplysningene som tilbys og begrunnelse for at beviset kan eller skal bli ført. Utvalget anbefaler på samme sted «en relativ regel som gjelder for hele prosessen, og som gis anvendelse når det er konkret behov for mer utførlige opplysninger om beviset». Det er ikke klart om utvalget mener at en slik relativ regel om at det kan være plikt til å begrunne bevistilbud mer konkret også skal få anvendelse også på bevisoppgaven som inngis ved oversendelse til retten.

Slik dagens bevisoppgave utformes er det sjelden gode grunner til at den skal være hemmelig dersom tiltalebeslutningen er offentlig. Særlig for pressen gir bevisoppgaven et nyttig arbeidsverktøy for å kunne

[324] Keiserud mfl. (2020b) s. 1099.
[325] Heuman mfl. (2017) s. 73.
[326] NOU 2016: 24 s. 258.

planlegge formidling av straffesaker til allmennheten. Behovet for innsyn i bevisoppgaven gjelder først og fremst saker der pressen har rett til å være til stede. Det anbefales at det lovfestes en rett for pressen til innsyn i påtalemyndighetens bevisoppgaver i saker der det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører, se utkastet til § 29 a annet ledd bokstav f.

Den foreslåtte retten til innsyn i bevisoppgaver vil ikke rekke like langt som pressens rett til innsyn i tiltalebeslutninger der det bare er hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmed stat som kan begrunne unntak. Dersom saken vil gå for lukkede dører av andre hensyn for eksempel hensyn til privatlivets fred eller anonym vitneførsel, vil pressen ha krav på innsyn i tiltalebeslutningen, men ikke krav på innsyn i bevisoppgaven. Forskjellen er begrunnet i at det ellers må oppstilles flere unntak. Om fornærmede er oppført på vitnelisten må vedkommende eksempelvis kunne anonymiseres. Dette følger av EMDs avgjørelse i *Z mot Finland* (1997) omtalt i punkt 5.3.2. Også anonyme eller mindreårige vitner må kunne bli behandlet anonymt. Begrensningen av pressens rett til innsyn i bevisoppgaven er ikke et forbud mot å gi innsyn i bevisoppgaven i saker som helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Bestemmelsen i utkastet til § 29 e gir grunnlag for en begjæring om merinnsyn i slike tilfeller.

13.10 Hjelpedokumenter

13.10.1 Gjeldende rett

Hjelpedokumenter er en betegnelse på dokumenter som tidvis benyttes av partene for å lette den muntlige redegjørelsen av saken. Det kan være fremdriftsplaner, tidslinjer som skal gi oversikt over saken eller skisser over gjerningssted. Slike hjelpedokumenter har ingen selvstendig betydning som bevis i saken. Det er ingen lovfastsatte regler om bruk av hjelpedokumenter i straffesaker og dermed heller ingen hjemmel for krav på innsyn i slike dokumenter. Tvisteloven § 14-2 nr. 2 bokstav d gir alle krav på innsyn i hjelpedokumenter i sivile saker. I håndboken *Dommerne og mediene* s. 73 er det uttalt at «dokumenter som har karakter av å være rene hjelpedokumenter (eksempelvis tallopp-stillinger, sammenstillinger av data mv.) som hovedregel [bør] kunne utleveres til pressen». Informanter til denne utredningen rapporterer om at det i praksis varierer, og kan være nokså tilfeldig, om pressen får tilgang til slike hjelpedokumenter.

13.10.2 Dansk rett

Det er ingen alminnelig rett til innsyn i hjelpedokumenter i Danmark. Det er gitt en særbestemmelse for pressen om rett til slike dokumenter. Pressen har etter anmodning krav på at domstolen gir innsyn i «hjælpebilag og rids over gerningsstedet, som er udarbejdet af anklagemyndigheden og forsvaret [...] medmindre dokumentets karakter eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, tiltalte, vidner eller andre taler herimod», jf. retsplejeloven § 41 f, stk. 3. Henvisningen til «andre» kan omfatte fornærmede eller nære pårørende til siktede, tiltalte, vitner eller fornærmede.

13.10.3 Svensk rett

Retten til dokumentinnsyn er i Sverige knyttet til «allmänna handlingar», og spørsmålet om et hjelpedokument er offentlig beror på om det anses som et ferdigstilt dokument eller om det er et arbeidsdokument i saksbehandlingen (minnesantäkning) som ikke er offentlig. Utreder er ikke kjent med at problemstillingen har kommet på spissen i Sverige. En mulig forklaring på dette er at sakens dokumenter som hovedregel er offentlige, og at publikum dermed kan sette seg inn i saksmaterialet før hovedforhandlingen starter. Retten til å gjøre seg kjent med saksmateriale før forhandlingene må antas å skape mindre behov for det som kategoriseres som hjelpedokumenter i norsk rett.

13.10.4 Vurderinger og forslag

Hjelpedokumenter skal utelukkende tilrettelegge for at den muntlige fremstillingen blir

lettere å følge. Det kan neppe være noen tvil om at publikum som ikke er juridisk skolert også kan ha nytte av dette. Tilgang for enhver på innsyn i hjelpedokumenter kan bidra til effektivisere kontrollfunksjonen av offentlighet. Åndsverkloven krever ikke samtykke fra opphaver for å gjøre slike dokumenter tilgjengelige for allmennheten, jf. åndsverkloven § 32 og det er uttrykkelig presisert i åndsverkloven § 33 første ledd at vern etter åndsverkloven ikke er til hinder for dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentleglova eller annen lovgivning. Det anbefales at enhver som hovedregel gis krav på innsyn i hjelpedokumenter. Se forslag til lovregulering i utkastet til § 29 a første ledd bokstav c. Unntak kan tenkes dersom hjelpedokumentene inneholder personopplysninger om andre personer enn tiltalte. Slike opplysninger må unntas innsyn etter § 29 c annet ledd bokstav b.

13.11 Beslutning om å nekte anke fremmet

13.11.1 Gjeldende rett

En mistenkt har ingen ubetinget rett til å få en ny vurdering av bevisene i en straffesak. Ved to-instans reformen i 1993 ble retten gitt hjemmel i straffeprosessloven § 321 til å nekte anke i mindre alvorlige straffesaker. I saker der det kun er idømt bot, inndragning eller tap av retten til å føre motorvogn kreves det nå *samtykke* fra retten for å få fremmet saken for lagmannsretten, jf. § 321 første ledd. Høyesterett har uttalt i storkammer at lagmannsretten bare i «spesielle situasjoner» trenger å begrunne at ikke samtykke gis.[327]

Etter bestemmelsens annet ledd kan også mer alvorlige straffesaker *nektes* fremmet. Ved lov 21. juni 2019 nr. 51 om endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.) ble den ubetingede ankeretten for mistenkte i saker med øvre strafferamme på over seks år fjernet. Straffeprosessloven § 321 annet ledd åpner nå for at en anke kan nektes fremmet «når retten finner det klart at anken ikke vil føre frem». Dette gjelder uavhengig av sakens alvor. Slike avgjørelser treffes ved beslutning som må være enstemmig, men her stilles det strengere krav om og til begrunnelse av beslutningen.

Silingsregelen er begrunnet i ressurshensyn, prosessøkonomi og behov for en mer effektiv strafferettspleie.[328] Det er også pekt på som et gode at fornærmede blir spart for unødig belastning ved en ny behandling. For å kunne treffe slik beslutning må lagmannsretten ha foretatt en full realitetsprøving av den angrepne dommen og sakens øvrige dokumenter, inkludert politiets etterforskningsdokumenter.[329] I praksis er det oppstilt flere krav til begrunnelsen for å nekte en anke fremmet. Det må fremgå at de påberopte feil ved tingrettens avgjørelse er oppfattet, hvorfor eventuelle nye bevistilbud ikke kan føre til et annet bevisresultat og hvorfor det er klart at anken ikke vil føre frem. Illustrerende for de krav som stilles er HR-2020-1269-U der Høyesterett opphevet lagmannsrettens beslutning om å nekte å fremme en sak om drapsforsøk der tiltalte var blitt idømt 9 års fengsel. Opphevelsen ble begrunnet med at spørsmålene i saken ikke kunne belyses tilstrekkelig uten vitneforklaringer og forklaringer fra våpentekniske sakkyndige (avsnitt 28). De strenge kravene til begrunnelse av siling i seksårssakene innebærer at beslutningen vil ha likhetstrekk med en kjennelse om ikke å ta anken til følge etter en realitetsbehandling. En beslutning om å nekte anke fremmet innebærer at tingrettens avgjørelse blir rettskraftig. Allmennheten har ingen rett til innsyn i slike silingsbeslutninger.[330]

Anke til Høyesterett krever samtykke fra Høyesteretts ankeutvalg, jf. straffeprosessloven § 323 første ledd. Avgjørelsen treffes ved beslutning og som hovedregel kreves det ikke begrunnelse. Unntak gjelder for anke til

[327] Rt. 2008 s. 1764.
[328] Se Prop. 53 L (2018-2019) Endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.) s. 19–20 og Keiserud mfl. (2020b) s. 1273–1275.
[329] Jf. Keiserud mfl. (2020b) s. 1274.
[330] Se Dommerne og mediene (2012) s. 68.

siktedes gunst som gjelder forhold siktede er frifunnet for av tingretten, men domfelt for i lagmannsretten. Slike ankenektelser skal alltid begrunnes, jf. 323 annet ledd annet punktum. I praksis begrunner Høyesterett flere ankenektelser enn loven krever. Disse blir normalt offentliggjort i Lovdata og i teorien gjerne omtalt som «miniprejudikat».[331]

13.11.2 Dansk rett

To-instansprinsippet er holdt høyt i hevd i dansk prosessrett og begge parter i straffesaken har som hovedregel krav på å få prøvd bevisene i saken på nytt for landsretten. Det gjelder unntak for mindre alvorlige forhold.[332] For at anklagemyndigheten skal kunne anke må saken gjelde et straffbart forhold som kan utløse strengere reaksjoner enn bot eller inndragning. For at tiltalte skal kunne anke, må vedkommende har møtt til rettsmøtet i første instans og være idømt mer enn 20 dagbøter, en bot på mer enn 6000 Dkr, fått konfiskert gjenstander av tilsvarende verdi eller blitt idømt andre offentligrettslige følger. Procesbevillingsnævnet kan tillate anke selv om slikt alvor i saken ikke er oppfylt. Slik tillatelse kan gis dersom saken er av prinsipiell karakter eller særlige grunner for øvrig taler for det. Avgjørelse om å nekte anke på grunn av sakens relativt beskjedne karakter treffes ved beslutning som ikke er offentlig.

13.11.3 Svensk rett

I straffesaker er det generelt gjort unntak fra kravet om samtykke (prövningstillstånd) til ankebehandling i hovrätten. Prövningstillstånd fra ankedomstolen kreves bare i saker der tingretten kun har idømt bot eller der tiltalte er frifunnet for en handling der strafferammen ikke overstiger seks måneders fengsel.[333] Beslutninger om å nekte anke fremmet forekommer dermed ikke så ofte i Sverige som i Norge. I de mindre alvorlige straffesakene der prövningstillstånd er et krav, vil beslutning om å nekte samtykke til ny behandling være en endelig beslutning som er gjenstand for offentlighetsdåp etter 43 kap. 8 § stk. 1 OSL. Alle har rett til innsyn i slike beslutninger.

13.11.4 Vurderinger og forslag

I flere av de tidligere utredningene av spørsmål om å endre reglene om offentlighet har det vært foreslått at beslutninger om samtykke eller nektelse av fremme av anke skal gjøres tilgjengelig for innsyn på de elektroniske pressesidene. Brathole-rapporten foreslo i 2010 å innta en slik plikt til å offentliggjøre silingsbeslutninger i forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 første ledd. Samme forslag ble fremmet i DAs tilleggsnotat til Høringsnotatet til domstolloven i 2016 og sist i Domstoladministrasjonens rapport om Allmenn offentliggjøring av rettspraksis i 2020. Se omtalen av forslagene i disse rapportene i kapittel 4.

Behovet for offentlig kontroll med silingsinstituttet er blitt sterkere etter lovendringen som trådte i kraft i 2020. Adgangen til å avvise alvorlige straffesaker fra fornyet behandling med hovedforhandling i lagmannsretten er ikke tilgjengelig i våre naboland. Silingsadgangen har vist seg å bli hyppig benyttet. Tilliten til ordningen er dermed kommet under sterkere press enn forventet da lovendringen ble vedtatt. Undersøkelser utført av Rett24 knapt ni måneder etter at lovendringen trådte i kraft, viste at 37 % av de alvorlige seksårssakene nå blir avvist.[334] Hele 117 av 315 saker ble avvist i den undersøkte perioden, og avvisningsprosenten var nokså lik for alle de seks lagdømmene i Norge. I Advokatforeningens årstale for 2020 uttrykte foreningens leder Jon Wessel-Aas bekymring for den høye silingsfrekvensen og etterlyste en nærmere analyse av tallene.[335] Både kontroll- og

[331] Se Keiserud mfl. (2020b) s. 1297.
[332] Se retsplejeloven §§ 902–903.
[333] Jf. Rättegångsbalken 49 kap. 13 §.
[334] Se Kjetil Kolsrud, «Mer enn hver tredje seksårssak nektes anke til lagmannsretten», Rett24 den 29. september 2020, https://rett24.no/articles/mer-enn-hver-tredje-seksarssak-nektes-anke-til-lagmannsretten.
[335] Se https://www.advokatforeningen.no/globalassets/arstalen2020/arstalen_pdf.pdf s. 3.

tillitshensyn taler for at allmennheten gis rett til innsyn i begrunnede beslutninger om å nekte anke fremmet i seksårssaker.

Det kan stilles spørsmål ved om krav på innsyn bør gjelde for enhver, ikke bare for pressen. Retten til fornyet behandling er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti der kontrollhensynet gjør seg særlig sterkt gjeldende. Det anbefales derfor at enhver får krav på innsyn i beslutninger om å nekte anke fremmet. Det kan videre stilles spørsmål ved om krav på innsyn bør gjelde for *alle* silings-beslutninger, også de mindre alvorlige forholdene som kan nektes fremmet etter straffeprosessloven § 321 første ledd. Her vil beslutningen sjelden være begrunnet, eller bare knapt begrunnet. Et krav om innsyn vil dermed ha mindre verdi.

Saker om å nekte å fremme anker der ikke annen reaksjon enn bot kan idømmes kan imidlertid også være allmenn interesse. Det kan for eksempel gjelde saker om hatefulle ytringer i straffeloven § 185 som reiser prinsipielle problemstillinger i forhold til retten til ytringsfrihet. En rett til innsyn i den eventuelle begrunnelsen for å avvise en slik sak kan bidra til en mer opplyst debatt om ytringsfrihetens grenser. Dersom slike saker avvises uten nærmere begrunnelse, kan det være grunn til å gi allmennheten rett til innsyn også i dette.

Det kan dessuten stilles spørsmål ved om ikke Høyesteretts praksis for å offentliggjøre begrunnede beslutninger om å nekte anke burde komme til uttrykk i loven som et krav på offentlig innsyn i beslutninger om å nekte å fremme en anke for Høyesterett.

Det anbefales mot denne bakgrunn at enhver får rett til innsyn i beslutninger om å nekte anke fremmet, se i utkastet til § 29 a første ledd bokstav d. Bestemmelsen vil gjelde både for lagmannsretten og Høyesterett.

13.12 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har drøftet spørsmål om dokumentoffentlighet for nærmere bestemte dokumenttyper i straffesaker der domstolene deltar i saksbehandlingen. Forslagene til ny regulering kan sammenfattes i følgende punkter (se utkastet til § 29 a og § 29 b):

1) *Enhver* gis rett til innsyn i:

a. *Tiltalebeslutninger og dokumenter med slik funksjon*, når tiltalte er underrettet, og det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Pressens noe videre adgang til innsyn i tiltalebeslutningen foreslås videreført som særrett.
b. *Domstolenes begrunnede avgjørelser (kjennelser) og beslutninger om å nekte anke fremmet*. Retten til innsyn er betinget av at partene er underrettet om avgjørelsene og at unntak ikke følger av § 29 c og § 29 d. Kjennelser om anonym vitneførsel, kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning er eksplisitt unntatt fra rett til innsyn i § 29 c første ledd bokstav d.
c. *Hjelpedokumenter* som benyttes i offentlige hoved- og ankeforhandlinger.

2) *Pressen* gis utvidet rett til innsyn i:
a. *Fengslingskjennelser* med unntak for saker der fengsling er begrunnet i bevisforspillelsesfare, arrestordre eller utleveringsbegjæring fra utlandet.
b. Domstolenes *beslutninger*. Dette gjelder bruk av tvangsmidler som den beslutningen gjelder er underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov. Det gjelder også beslutninger om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndig som den beslutningen gjelder er underrettet om. Retten til innsyn gjelder ikke beslutninger om besøksforbud. Retten til innsyn gjelder heller ikke i saker der det er konkret grunnlag for anvendelse av unntak som nevnt i utkastet § 29 c eller § 29 d.
c. *Berammingsbrev og påtalemyndighetens bevisoppgave*,

med mindre det er konkret grunnlag for unntak etter utkastet til § 29 c eller § 29 d.

3) *Merinnsyn: Andre med særlige interesser* i en sak kan gis samme innsyn som pressen basert på en vurdering av merinnsyn.

Merinnsynsregelen (i § 29 e) gir også nærmere retningslinjer for anvendelse av bestemmelsene om unntak fra retten til innsyn.

14 Dokumentbevis som er fremlagt for retten

14.1 Innledning

14.1.1 Reguleringsspørsmålene

I dette kapitlet drøftes spørsmål om rett for allmennheten til innsyn i dokumenter som blir fremlagt som bevis i retten. Dersom innsyn kan gis, må det drøftes om og eventuelt hvordan dokumenter som inneholder særlig sensitive personopplysninger, og som derfor skal arkiveres særskilt, kan skjermes fra innsyn. I lys av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2013 s. 374 Treholt lydbåndopptak (omtalt i punkt 7.6.2) skal det også drøftes hvilke regler om innsyn som kan gjelde for dokumenter som er sikkerhetsgraderte.

Personer uten rettslig interesse i saken får i dag innsyn i bevismateriale i straffesaker ved å ta del i muntlige og offentlige forhandlinger. Det vil i utgangspunktet si at retten til å gjøre seg kjent med innholdet av dokumenter som blir fremlagt i offentlige rettsmøter er en rett for øret, ikke for øyet. Mulighetene for reform på dette punktet må vurderes i lys av reglene om bevisføring, ordningen med digitale faktiske utdrag og digitale rettsmøter og domstolenes selvstendige opplysningsplikt. Videre i innledningen redegjøres det derfor kort for disse rammebetingelsene for reform av innsynsreglene.

14.1.2 Reglene om bevisføring

Hovedregelen i vår straffeprosess er at bevisførsel skal skje muntlig og umiddelbart for den dømmende rett, ikke ved opplesing av dokumenter, jf. straffeprosessloven § 278.[336] Muntlighet og bevisumiddelbarhet er ansett for å gi bedre beviskvalitet, det forenkler prosessen og det legger til rette for kontradiksjon.[337] All den tid allmennheten ikke har krav på dokumentinnsyn, er muntlighet og bevisumiddelbarhet også betingelser for offentlighet. Reglene legger derfor opp til at domstolen (og allmennheten) så langt det er mulig skal få innsyn i saken fra muntlige førstehåndsforklaringer.

Det er bare bevis som er ført under hovedforhandlingen som kan tas i betraktning av dommerne i saken, jf. straffeprosessloven § 305. I de tilfeller der skriftlige bevis kan legges frem, skal dette etter dagens lovgivning skje ved at det leses opp fra dokumentet, ikke ved at dommerne leser dokumentet på egen hånd, jf. straffeprosessloven § 302. Så langt forhandlinger føres for åpne dører vil dommeren og publikum dermed ha samme kunnskapsgrunnlag om bevisene i saken når saken tas opp til doms.

Kravet om bevisumiddelbarhet innebærer at ikke alle dokumenter i saken *kan* legges frem som bevis for retten. Politiforklaringen skal som hovedregel ikke leses opp. I stedet skal tiltalte forklare seg muntlig og fritt under det offentlige rettsmøtet. Dersom tiltaltes muntlige forklaring står i strid med politiforklaringen, eller tiltalte nekter å forklare seg, har påtalemyndigheten adgang til å lese opp fra politiforklaringen, jf. straffeprosessloven § 296 annet ledd. Det samme gjelder for vitneforklaringer som politiet eller andre aktører har nedtegnet. Både påtalemyndigheten, forsvarer og bistandsadvokat vil regelmessig ha tilgang til dokumenter som ikke retten er gitt innsyn i.

Når hovedforhandlingen er avsluttet, skal aktor ta med seg de av sakens dokumenter som ikke er lagt frem i retten, jf. påtaleinstruksen § 26-1. Dette skal sikre at retten ikke bygger avgjørelsen på andre bevis enn dem som har vært ført under hovedforhandlingen, jf. straffeprosessloven § 305. Av samme grunn blir en digital kopisak slettet når hovedforhandlingen er avsluttet.

[336] Se nærmere Gert Johan Kjelby, «Bevisrettens grunnprinsipper og hovedregler i straffesaker», i *Bevis i straffesaker*, Aarli mfl. (red.), 2015 s. 79–152 på s. 100–102 og NOU 2016: 24 s. 137–140.
[337] NOU 2016: 24 s. 137.

Gjeldende regler om bevisføringsmåte knyttet til dokumentbevis blir i dag oppfattet som stivbente og tidkrevende for aktørene, og muntlighetsprinsippet blir ikke forsvart like sterkt ellers i Europa. En kartlegging av regler for føring av dokumentbevis for retten som ble utført for Domstolkommisjonen i 2020 viste at mange land ikke har noe krav om muntlig opplesing av dokumentbevis i straffesaker, verken ord for ord eller mer summarisk.[338]

Straffeprosessutvalget pekte på et behov for å «løsne noe» på dagens krav til føring av dokumentbevis, særlig i større saker om økonomisk kriminalitet.[339] Utvalget foreslo en begrenset adgang til skriftlig bevisføring dersom det vil være «uforholdsmessig tidkrevende» å gjennomgå dokumentene muntlig og en unnlatelse av å lese opp fra dokumentet anses som «forsvarlig», se utkast til ny § 35-2 (2).

14.1.3 Digitale faktiske utdrag og digitale rettsmøter

Arbeidsgruppen bak rapporten «Samhandling i gjennomføring av digitale straffesaker» (2019) omtalt foran i punkt 13.1.4 har anbefalt at partene sammenstiller dokumenter i «utdrag» som bare inneholder dokumenter som vil bli påberopt under saksbehandlingen. Digitale faktiske utdrag sammenstiller dokumentbevis, mens digitale juridiske utdrag sammenstiller rettskilder som vil bli påberopt under forhandlingene. Anbefalingen skisserer altså en løsning som innebærer at domstolen rutinemessig ikke bare vil komme i besittelse av alle sakens dokumenter i form av digital sakskopi, men også *et separat uttrekk* av dokumenter som vil bli fremlagt som bevismateriale under forhandlingene.

Domstoler som har deltatt i prosjektet Digitale domstoler har teknisk utstyr til å visualisere digitale dokumenter på skjerm for publikum under forhandlingene.[340] Når rettsmøter foregår med dokumentpresentasjon på skjerm, omtales dette som «digitale rettsmøter».[341] Det er noe annet enn rettsmøter som gjennomføres ved at noen av aktørene deltar på videolink og som omtales som «fjernavhør». Det er bevilget midler til digitalisering av domstolene. Ved en revisjon av regler om dokumentinnsyn bør det dermed tas utgangspunkt i at digitale rettsmøter er normen. Rent faktisk gir digitale rettsmøter publikum en form for dokumentinnsyn som ikke tidligere har vært tilgjengelig.

14.1.4 Domstolenes selvstendige opplysningsplikt

Selv om partene har hovedansvaret for å fremskaffe bevis, kan domstolen også ha plikt til å innhente dokumentbevis av eget tiltak. Dette følger av domstolens selvstendige ansvar for å opplyse saken, jf. straffeprosessloven § 294. Opplysningsplikten gjelder selv om partene mener at saken er tilstrekkelig opplyst og gjelder helt frem til dommen er avsagt. I HR-2019-1967-A opphevet Høyesterett en frifinnende dom i en voldtektssak fordi det hadde kommet frem mellom dommerne under den avsluttende rådslagningen at det burde vært innhentet sakkyndigbevis for å få saken bedre opplyst. Dette illustrerer at hva som utgjør dokumentbevisene som blir fremlagt i en sak, og som det eventuelt skal kunne gis innsyn i, ikke nødvendigvis er klart når hovedforhandlingen starter.

14.2 Dokumenter fremlagt i offentlig hovedforhandling

14.2.1 Gjeldende rett

Det fins ingen hjemmel som gir utenforstående krav på direkte tilgang til dokumenter

[338] Se omtale i NOU 2020:11 s. 277 og det digitale vedlegget av Irene Hagen, «Karlegging av regler for muntlig føring av dokumentbevis for retten i europeiske land», https://www.regjeringen.no/contentassets/367acaf16a2941bfaf5e3b1ae7bfe95f/no/sved/05.pdf

[339] NOU 2016: 24 s. 421.

[340] Se nærmere om digital status i domstolene, NOU 2020: 11 s. 249 flg.

[341] Se definisjon av «digitalt rettsmøte» i Anbefalingen «Samhandling i gjennomføring av digitale straffesaker» (2019) punkt 2.

som skal tjene, eller har tjent, som bevis i en straffesak. Kontrollfunksjonen med bevismateriale i straffesaker er overlatt til personer som myndighetene enten selv har ansatt som påtalemyndighet eller dommer, eller har oppnevnt som forsvarer, bistandsadvokat eller meddommer.[342] Verken straffeprosessloven, politiregisterloven eller relaterte forskrifter gir representanter fra det sivile samfunn krav på innsyn i dokumenter som skal bli, eller har vært, fremlagt i et offentlig rettsmøte og som tjener som grunnlag for avgjørelse av en straffesak. Til sammenlikning har allmennheten i sivile saker krav på innsyn i alt materiale som er lagt frem for retten og som retten kan bygge sin avgjørelse på, jf. tvisteloven § 14-2.

Et informasjonskrav på innsyn i dokumenter i en straffesak kan som forklart i punkt 7.6 i noen tilfeller tenkes bygget på EMK artikkel 10. Dette har Høyesterett lagt til grunn i Rt. 2013 s. 374 Treholt lydbåndopptak og Rt. 2015 s. 1467 Oslo legevakt, men i begge disse sakene er innsynsretten i straffesaksdokumenter ansett for å være snever. Det ble gitt innsyn i materiale som allmennheten ikke hadde hatt mulighet til å kontrollere på annen måte. Noen rett til samtidig, eller umiddelbart etterfølgende innsyn i straffesaksdokumenter som blir opplest for retten, kan ikke bygges på EMK artikkel 10. Nasjonalstaten har betydelig skjønn i spørsmål om hvordan rettigheter skal realiseres, og det kan ikke kreves at et informasjonskrav oppfylles på den måte som er aller best for den som ønsker innsyn.

Påtalemyndigheten har en skjønnsmessig adgang til å gi innsyn i dokumenter både i verserende og avsluttede straffesaker, i henholdsvis påtaleinstruksen § 16-5 og politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Slik sett er det lagt til rette for at eventuelle informasjonskrav som kan bygges på EMK artikkel 10 kan etterleves. I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 6.5 gitt følgende anbefaling til aktorer om skjønnsutøvelsen i spørsmål om å gi innsyn for pressen under hovedforhandlingen i en verserende straffesak:

> «For at journalister som følger saken skal kunne utføre sin oppgave på best mulig måte bør aktor vise imøtekommenhet overfor journalister som ønsker å låne kopi av dokumenter som fremlegges for retten og som ikke inneholder sensitive opplysninger utover det som fremkommer i åpen rett, når dokumentet gir informasjon som det er en fordel å ha skriftlig for å kunne gi en korrekt omtale, som eksempelvis talloppstillinger, tidslinjer, kart, utskrifter av kommunikasjon og presentasjoner av kommunikasjonskontroll, trafikkdata eller andre elektroniske spor. Dokumenter som inneholder særlig sensitiv personinformasjon, som eksempelvis bilder fra obduksjonen eller av avdøde på åstedet, rapporter fra voldtektsmottak, legeerklæringer og dokumenter omfattet av straffeprosessloven § 28 annet ledd (kap. 6.2), bør som den klare hovedregel ikke gis ut. Når det gjelder åstedsrapporter, varierer både sensitiviteten i disse og nytteverdien av å se rapporten. Det må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle om åstedsrapporten kan og bør lånes ut. Hvis en politiforklaring er lest opp i retten og den inneholder detaljer om tall, tidspunkter eller annet som det er en fordel å se skriftlig for å kunne gi en korrekt gjengivelse, kan forklaringen lånes ut hvis den er lest opp i sin helhet i åpen rett. Er forklaringen kun delvis lest opp beror det på en helhetsvurdering om forklaringen likevel kan lånes ut, hvor det særlig bør legges vekt på om det har vært tvist om opplesningen og om de delene som ikke ble lest opp inneholder opplysninger som retten har avskåret bevisførsel om eller sensitive forhold som ikke har kommet frem i åpen rett. I så tilfelle bør forklaringen ikke lånes ut. Er billedmateriale fremlagt for retten i mapper og ikke vist på storskjerm, bør aktor normalt sørge for utlån eller gjennomsyn.»

[342] Se Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 65–66.

Det kan utledes to sentrale retningsgivende synspunkter for skjønnsutøvelsen overfor pressen av dette utdraget. For det første synes Riksadvokaten å legge til grunn at innsyn i nokså vid utstrekning *kan* gis i opplysninger som er fremlagt for retten, med mindre det er tale om særlig sensitiv personinformasjon. For det andre påhviler det aktor et ansvar for å sikre at offentlighetsprinsippet blir reelt slik at de som er til stede i rettsmøtet får innsyn i det materialet som faktisk fremlegges.

Veilederen skiller mellom adgang til å *låne* kopi og adgang til å *få* kopi. Utdraget sitert ovenfor gjaldt lån av kopi. Når det gjelder utlån, anbefales det at aktor oppstiller en frist for tilbakelevering som ikke må være senere enn når rettsmøtet avsluttes samme dag. Ved utlån av kopi skal det også vurderes om det bør stilles vilkår om at dokumentene *ikke* kopieres. Det er likevel ikke utelukket å gi journalister adgang til å kopiere dokumenter som er fremlagt i retten, men terskelen for å tillate kopiering er høyere. Om dette blir det uttalt følgende i *Veilederens* samme punkt 6.5:

> «Ønsker journalisten å få kopi av bilder eller andre dokumenter som er fremlagt i retten, eller å få kopiere/avbilde dokumentet, må det vurderes konkret om 'særlige grunner' tilsier det og om det vil være betenkelig av hensyn til sakens videre behandling, jf. påtaleinstruksen § 16-5. Videre må det foretas en helhetsvurdering av om kopi bør gis ut, jf. begrepet 'kan'. De sentrale hensynene i vurderingen vil som regel være hvor sensitive opplysningene er og om publisering av materialet vil krenke noens personvern samt – på den annen side – hvor viktig det er at pressen kan publisere det aktuelle materialet og ikke kun omtale det. Publisering av bilder av involverte i saken uten deres samtykke vil lett kunne krenke vedkommendes personvern, og slikt materiale skal normalt ikke gis ut».

I tillegg til sensitivitetsvurderingen av de omtalte opplysningene legges det her vesentlig vekt på om materialet kan publiseres som det er og ikke bare omtales. Det er ikke foreslått at det bør vurderes om dokumentene kan utleveres på vilkår om at de ikke gjengis direkte. Det kan være en forglemmelse, men det kan også tolkes som et uttrykk for at aktorene bør har mindre tillit til journalistenes dokumenthåndtering når de er ute av syne enn når de befinner seg innenfor rettslokalet og får dokumenter til utlån.

Veilederen fra Riksadvokaten går lengre i å åpne for å gi innsyn i straffesaksdokumenter enn det som er vanlig praksis blant aktorer. Presserepresentantene som har vært informanter til denne utredningen gir uttrykk for at det relativt sjelden vises imøtekommenhet med hensyn til utlån av dokumenter som har vært fremlagt. Det er videre ikke uvanlig at journalister har en publikumsplassering som gjør det vanskelig å følge med på digital dokumentpresentasjon. Det er likevel ikke vanlig at dette blir kompensert med adgang til utlån eller gjennomsyn av dokumenter slik Riksadvokaten anbefaler. Reglene synes altså å bli praktisert mer restriktivt enn Riksadvokaten anser som strengt nødvendig.

14.2.2 Dansk rett

Utgangspunktet er som i Norge at allmennheten får innsyn i bevismateriale gjennom retten til å være til stede under hovedforhandlingen. Dokumentbevis som retten skal kunne bygge sin avgjørelse på, må være *ført* under hovedforhandlingen, jf. retsplejeloven § 880. Dette vil som i norsk rett si at dokumentene må være lest opp for dem som er til stede. Pressen har likevel en noe bedre stilling enn i norsk rett ved sin rett til innsyn i rettsboken, jf. retsplejeloven § 41 f, stk. 5 (se nærmere punkt 13.2.2 nedenfor). Reglene for protokollasjon innebærer at pressen har rett til innsyn i forklaringer tiltalte har gitt til retten under etterforskning og forklaringer som blir gitt under hovedforhandling, med mindre forklaringene har foregått for lukkede dører. Bestemmelsen om meroffentlighet i retsplejeloven § 41 h åpner dessuten for at det kan gis videre innsyn i straffesaksdokumenter enn det loven gir krav på, men slikt merinnsyn må gis innenfor

rammen av taushetspliktreglene og lovgivningen om personopplysninger knyttet til GDPR. Slikt merinnsyn er først og fremst aktuelt overfor pressen og forskere.

14.2.3 Svensk rett

Siden de alminnelige reglene om dokumentoffentlighet i myndighetenes virksomhet også gjelder for rettspleien, er hovedregelen i Sverige at alle sakens dokumenter blir offentlige når det tas ut tiltale for domstolene. Retten mottar dokumenter som tjener som grunnlag for tiltalen samlet i etterforskningsprotokollen (förundersökningsprotokollen). Hva denne skal inneholde er nærmere regulert i 23 kap. 21 § rättegångsbalken og förundersökningskungörelsen (1947:948). Det følger av 21 § FUK at protokollen ikke skal inneholde personopplysninger som personnummer og adresse til fornærmede og vitner med mindre dette er opplysninger som er av betydning for saken. Slike opplysninger skal tas inn i et separat dokument som ikke er offentlig. Regelen er begrunnet i et behov for å beskytte fornærmede og vitner mot at mistenkte får tilgang på disse opplysningene.[343]

Det er i noen grad omdiskutert i Sverige om retten (og dermed også allmennheten) bør ha tilgang på alt etterforskningsmateriale *før* hovedforhandlingen starter og om tilgangen også bør gjelde materiale som ikke er planlagt fremlagt som dokumentasjon for anklagen.[344] Det blir gjerne pekt på at dommerne kan bli forutinntatt og at det er risiko for at dommen blir bygget på materiale som mistenkte ikke har fått forsvare seg mot i de muntlige forhandlingene. På den annen side blir det pekt på at ordningen har flere fordeler. Den tidlige tilgangen på saksdokumentene gir retten forutsetninger for å kunne planlegge og styre forhandlingene. Dessuten blir det pekt på at forutsetningene for å få en materielt riktig dom blir bedre av at retten har saksdokumentene for hånden. Fordelene er jevnt over ansett for å veie tyngre enn ulempene.

Politiet og anklagemyndigheten kan beholde saksdokumenter som ikke har betydning i saken. Dette «restmaterialet» omtales som «slasken».[345] Politi og anklagemyndighet har plikt til å føre fortegnelse over det materiale som fins i slasken.[346] Når saken er avsluttet og ikke hensyn til etterforskningen lenger kan begrunne sekretess, vil slasken være offentlig så langt det ikke er særlige hjemler for sekretess som får anvendelse.

Det er flere unntak fra hovedregelen om at etterforskningsprotokollen er offentlig, og det kan være verdt å se noe nærmere på disse. Unntakene er gitt som bestemmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Generelt er det sjelden ansett for å være grunn til å belegge etterforskningsmaterialet med sekretess av hensyn til etterforskningen når tiltale først er tatt ut.[347] Personvernhensyn kan derimot begrunne en del unntak fra offentlighet. Etterforskningssekretessen i 35 kap. 12 § OSL som lister opp tolv straffebestemmelser der det regelmessig er fare for at særlig sensitive personopplysninger vil bli blottstilt, slik som for eksempel ved «sexualbrottsmål», blir automatisk videreført fra etterforskningen til domstolene. Det gjelder også sekretess for forretningshemmeligheter, jf. 36 kap. 2 § OSL.

Som et ledd i styrking av integritetsvernet i kriminalitetsbekjempelsen er det i nyere tid også lagt til grunn at bestemmelsen til vern om helse og seksualliv i 21 kap. 1 § OSL kan brukes til å unnta visse bildebevis fra offentligheten.[348] Det gjelder bilder som er tatt av politiet selv under etterforskningen og bilder som privatpersoner har gitt til etterforskningsmyndigheten. Det kan likevel gis innsyn i slikt materiale på stedet. Dette er først og fremst aktuelt overfor journalister der det kan tas forbehold.[349] Obduksjonsbilder fra Rättsmedicinalverket kan ikke unntas. Det

[343] Bring mfl. (2019) s. 523.
[344] Se Bring mfl. (2019) s. 530–531.
[345] Anna-Lena Dahlqvist, *Sekretess inom rättsväsendet*, 2. utg. Norstedts juridik 2007 s. 259.
[346] JO:s beslutning 7. juli 2006, dnr 2181-2005.
[347] Heuman mfl. (2017) s. 69.
[348] Se Heuman mfl. (2017) s. 71 med videre henvisninger til SOU 2009:72 Insyn och integritet i brottsbekämpningen s. 56 og 85.
[349] Heuman mfl. (2017) s. 76.

gjelder derimot sekretess for bilder i saker om barnepornografi og ulovlig voldsskildring, jf. 18 kap. 15 § OSL. Formålet med denne bestemmelsen er å begrense muligheten allmennheten har til å skaffe seg kopi av ulovlig bildemateriale.[350]

14.2.4 Vurderinger og forslag

Reglene om at rett til dokumentinnsyn for allmennheten bare kan skje ved å lytte til opplesninger i hovedforhandling fremstår som restriktive og lite tidstilpassede, ikke minst sammenliknet med reglene som gjelder for sivile saker. Det kan for så vidt være gode grunner til at det er forskjell på reglene om offentlighet i de to prosessformene. Et hovedargument for utvidelsen av innsynsretten i sivile saker var at det ble åpnet for mer skriftlig saksbehandling og en rett til dokumentinnsyn ble da nødvendig for at rettergangen skulle bli offentlig. Selv om straffeprosessutvalget har foreslått å løsne noe på kravet om muntlig føring av omfattende dokumentbevis i straffesaker, står prinsippet om muntlig og umiddelbar bevisføring sterkere i strafferettspleien.

Det kan også hevdes at personvernhensyn regelmessig gjør seg sterkere gjeldende i straffesaker enn i sivile saker både fordi mange av de gjerningsbeskrivelsene som skal bevises i straffesaker angår private forhold og fordi opplysningen av saken kan skje ved ulike typer tvangsmessige inngrep i den tiltaltes privatliv.

På den annen side er det liten tvil om at kontrollhensyn gjør seg sterkere gjeldende i straffesaker enn i sivile saker. Det er nettopp ved ileggelse av straff at staten demonstrerer sitt maktmonopol. Offentlighetsprinsippet – tilstedeværelsen av det sivile samfunns kontrollerende blikk – har sin sterkeste begrunnelse nettopp i straffesakene.

Begrensningen av offentlighetsprinsippet til å gjelde muntlig oppleste dokumenter fremstår som lite tilpasset en tid der svært store deler av bevismaterialet er dokumentbevis. Selv om Riksadvokaten anbefaler aktorer å være imøtekommende med å utlevere dokumenter som har vært fremlagt i åpen rett, hører slik imøtekommenhet til unntakene. Dagens regler framstår dermed som vilkårlige. En regel om rett til innsyn i dokumenter som har vært gjenstand for offentlig saksbehandling vil gi en mer forutberegnelig rettstilstand for alle parter.

Hensynet til å ivareta personvernet til straffesaksaktørene kan tale for at ikke *alle* får rett til innsyn i dokumenter som har vært fremlagt i offentlige rettsmøter. Det foreslås at en slik innsynsrett begrenses til pressen som representant for det sivile samfunn. Det er pressen som etterspør og etterlyser rett til innsyn i disse dokumentene i dag. I tidligere utredninger av spørsmål om behov for endringer av reglene om offentlighet i straffesaker er det anbefalt at pressen gis rett til innsyn i bevismateriale som har vært fremlagt for retten. Det har ikke vært tatt til orde for at en slik innsynsrett bør gjelde enhver. Det har for øvrig heller ikke vært fremført vesentlige innvendinger mot en ordning med å gi pressen særrett til innsyn i materiale som har vært dokumentert offentlig i de utredningene som er omtalt i kapittel 4. Pressen er som aktør forpliktet av presseetiske regler om respektfull og varsom behandling av kilder og kildemateriale som gjør det mindre betenkelig å gi innsyn til denne persongruppen enn til andre.

Den digitale straffesakshåndteringen legger dessuten til rette for at en utvidelse av retten til dokumentinnsyn til å gjelde materiale som er fremlagt for åpen rett ikke trenger å bli særlig byrdefullt, i hvert fall dersom en slik rett er forbeholdt pressen. I digitale straffesaker er det som nevnt i (punkt 14.1.3) anbefalt at påtalemyndigheten utarbeider et digitalt faktisk utdrag som, til forskjell fra den fullstendige digitale kopisaken, utelukkende skal bestå av de dokumenter som vil bli fremlagt som bevis i saken. Ordningen innebærer at domstolen rutinemessig er i besittelsen av et samledokument over bevismateriale så lenge hovedforhandling pågår. Under hovedforhandlingen blir det markert hva som kan anses som dokumentert.

[350] Heuman mfl. (2017) s. 75.

Når saken tas opp til doms, foreligger det et digitalt dokument, eventuelt med tilleggsdokumenter som er kommet til under saksbehandlingen, som viser nøyaktig hva retten kan bygge sin avgjørelse på og som er enkelt tilgjengelig for innsyn.

Det faktiske utdraget vil også inneholde dokumenter som har vært fremlagt for en lukket rett. Det foreslås ikke at rettskravet på innsyn skal gjelde slike dokumenter. Dette kan løses ved at dokumenter som det er sannsynlig at vil bli fremlagt for lukkede dører oversendes retten som separat elektronisk vedlegg. Spørsmål som gjelder praktiske løsninger for gjennomføringen av rett til innsyn, herunder også når innsyn bør gis, drøftes nærmere i kapittel 17. Et forslag til utforming av bestemmelse som gir pressen rett til innsyn i det materiale som er fremlagt for åpen rett og som retten kan bygge sin avgjørelse på, er gitt i utkastet til § 29 a annet ledd bokstav g.

Et informasjonskrav som er begrenset til dokumenter som er fremlagt for åpen rett innebærer ikke at innsyn i bevismateriale som er dokumentert for lukkede dører, eller som ikke er fremlagt i saken, vil være forbudt. Påtalemyndigheten kan ha anledning til å gi innsyn i dokumenter som har vært dokumentert for lukkede dører eller som ikke har vært fremlagt for retten. Den unntaksvise adgangen til innsyn i dokumenter som ikke er fremlagt for åpen rett foreslås regulert av bestemmelsen om plikt til å vurdere merinnsyn i utkastet til § 29 e.

14.3 Dokumenter som skal arkiveres særskilt

14.3.1 Gjeldende rett

Når en straffesak er avsluttet, vil verken aktørene i saken eller andre med rettslig interesse kunne kreve innsyn i *alle* sakens dokumenter. Loven angir at visse dokumenttyper skal tas ut av saksmappen og arkiveres særskilt. Retten til innsyn for parter, fornærmede eller andre med rettslig interesse gjelder ikke for disse dokumentene. Dette er bestemt i straffeprosessloven § 28 annet ledd.

Dokumentene som skal arkiveres særskilt er personaliarapport, utskrift av reaksjonsregisteret (straffeutskrift), personundersøkelse og psykiatriske erklæringer. Det samme gjelder «andre dokumenter som inneholder opplysninger av særlig personlig art om siktede». Slike dokumenter benevnes og kategoriseres som dok. 0.

Utenforstående til saken kan heller ikke ha krav på innsyn i dokumenter som skal arkiveres særskilt. Loven utelukker likevel ikke at innsyn kan gis. Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd åpner for at innsyn kan gis til personer med «saklig grunn», men i så fall kreves samtykke fra dem som opplysningene angår. Forskriften uttaler også at det bare er advokater og forsikringsselskaper som bør kunne få slike dokumenter til utlån, andre bør normalt bare får adgang til kontrollert gjennomsyn.

14.3.2 Dansk rett

Det er et generelt prinsipp i dansk rett at retten til innsyn for allmennhet og presse kan begrenses i samme omfang som partenes rett til innsyn. Prinsippet kommer til uttrykk i retsplejeloven § 41 d, stk. 5 nr. 1. Dansk rett skiller seg imidlertid fra norsk rett ved at opplysninger om forstraffer (straffeutskrift) som hovedregel er offentlig dersom tiltalte blir funnet skyldig, men unntatt offentlighet dersom tiltalte frifinnes. Regelen fremgår av avgjørelsen referert i U.2011.3044 der en kriminalreporter i ankedomstolen ble gitt medhold i innsyn i de personlige opplysningene vedrørende de tiltalte, herunder de tidligere straffbare forhold disse hadde begått. Regelen om meroffentlighet i retsplejeloven § 41 h vil for øvrig kunne tjene som hjemmel for å gi presse og forskere adgang til innsyn i dokumenter som aktørene i straffesaker ikke har noe alminnelig krav på innsyn i.

14.3.3 Svensk rett

De særretter til innsyn som gjelder for partene i en verserende straffesak opphører når saken

er avsluttet.[351] Innsyn for partene er da i utgangspunktet de samme som for enhver og som følger av 2. kapittel i Tryckfrihetsförordningen. Spørsmål om innsyn for enhver, inkludert partene, beror da på om det er noen sekretessbestemmelse som får anvendelse.

Utdrag av strafferegister (belastningsregister) som inngår i etterforskningsprotokollen blir som hovedregel offentlig når domstolen mottar protokollen.[352] Det er uttrykkelig presisert i 43 kap. 3 § OSL at sekretessregelen som gjelder for slike opplysninger hos politi og påtalemyndighet ikke gjelder når saken behandles i domstolene. Unntak kan gjelde for enkeltopplysninger, slik som for eksempel fornærmedes navn i en registrering av et kontaktforbud.

Det kan også gjelde sekretess for opplysninger om personlige forhold som forekommer i en særskilt personutredning, jf. 35 kap. 13 § OSL. Personutredninger eller rettspsykiatriske erklæringer som skal belyse skyldevne eller annen sakkyndigvurdering som er innhentet for å avgjøre straffespørsmålet i saken vil ofte kunne eksponere personopplysninger som vil være til skade for den omtalte om de blir kjent. For slike opplysninger er det presumsjon for sekretess. Det vil si at innsyn er betinget av at det er klart at opplysningene kan offentliggjøres uten at den omtalte blir skadelidende av det.

Det er flere hjemler i offentlighets- och sekretesslagen som kan være aktuelle når det gjelder beskyttelse mot offentliggjøring av helseopplysninger. Terskelen for å nekte innsyn på grunn av de ulike bestemmelsene varierer. Et eksempel er 21 kap. 1 § OSL som gir et minimumsvern for opplysninger om helse og seksualliv og som kan begrunne hemmelighold av psykiske sykdommer. Her kreves det *betydelig* skade for noen om opplysningene blir kjent. Det vil si at bare opplysninger av «klart känslig natur» skal være hemmelige.[353] I håndboken *Sekretess m.m. hos allmän domstol* nevnes opplysninger om veneriske sykdommer og tunge psykiske lidelser som eksempler på opplysninger som skal hemmeligholdes etter denne bestemmelsen.

Hemmelige opplysninger kan i noen tilfeller utleveres med forbehold om at opplysningene ikke spres, kopieres eller publiseres, jf. 10 kap. 14 § OSL. Dette er aktuelt overfor journalister, men kan også være aktuelt overfor parter, ombud og forsvarere.[354]

14.3.4 Vurderinger og forslag

Behovet for å beskytte sensitive personopplysninger har generelt fått større oppmerksomhet, og rettsvernet om slike opplysninger er styrket gjennom europeisk samarbeid. Det er en fornuftig ordning at dokumenter med opplysninger av særlig personsensitiv karakter blir arkivert særskilt og unntas fra en rett til innsyn. Slike opplysninger blir rutinemessig fremlagt for retten og bør derfor overføres til retten i et separat vedlegg som er lett å skille ut fra den øvrige dokumentasjonen i saken.

Bestemmelser som påbyr særlig varsom behandling av slike dokumenter, og vern for omtalte mot innsyn fra personer *med* rettslig interesse, må i utgangspunktet også gjelde for personer *uten* rettslig interesse i saken. Saken kan likevel stille seg annerledes der de som er omtalt i dokumentene samtykker til å gi innsyn og den som ber om innsyn gjør dette ut fra en legitim interesse som veier tyngre enn interessene i hemmelighold. I slike situasjoner bortfaller den særlige begrunnelsen for å holde opplysningene hemmelige. Det kan derfor ikke være forbudt å gi innsyn i dokumenter som er arkivert særskilt. Terskelen for merinnsyn i dokumenter som er arkivert særskilt må imidlertid være høy.

Det kan videre konstateres at rammene for *hvilke* opplysninger som må unntas fra offentlighet fordi de er av særlig personsensitiv karakter trekkes forskjellig i Norge, Danmark og Sverige. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om rammene for hvilke opplysninger som må arkiveres særskilt trekkes for vidt i norsk rett. Dette gjelder

[351] Heuman mfl. (2017) s. 157
[352] Heuman mfl. (2017) s. 78.
[353] Heuman mfl. (2017) s. 79.
[354] Heuman mfl. (2017) s. 23 (journalister) og s. 151 (part, ombud, forsvarer).

særlig for utskrifter av strafferegister for den domfelte som er offentlige både i dansk og svensk rett, men som holdes hemmelige i Norge.

Opplysninger om tidligere ilagte straffereaksjoner er en straffeskjerpende omstendighet ved domstolens avgjørelse av straffespørsmålet, jf. straffeloven § 77 bokstav k. Reaksjoner som er ilagt ved dom har tidligere vært offentliggjort. I denne utredningen er det foreslått at også reaksjoner ilagt av påtalemyndigheten – påtaleunnlatelse, overføring til konfliktråd og forelegg – som hovedregel også bør være offentlige. Tidligere ilagte reaksjoner kan bidra til å forklare straffutmålingen i en sak som ender med domfellelse. Synspunktet om at den som har sonet sin straff har krav på å anses som rehabilitert trekkes for langt dersom det skal begrunne at personopplysninger som kan være av vesentlig betydning for å forstå resultatet av en avgjørelse, det vil si straffens omfang, holdes skjult. I saker som ender med frifinnelse kan utskrift av reaksjonsregisteret bidra til å forklare at det er tatt ut tiltale og i slike tilfeller kan det også tenkes å være gode grunner til å rette et kritisk søkelys mot politi- og påtalearbeidet. Det kan være grunn til å la pressen føre kontroll med dokumentasjonen av tidligere ilagte reaksjoner som har vært benyttet i saken. Det kan mot denne bakgrunn stilles spørsmål ved om straffeutskrift bør inngå i dokumentene som skal arkiveres særskilt. Det er i denne utredningen ikke foreslått lovendringer om dette.

14.4 Kort om sikkerhetsgraderte dokumenter

Nasjonale interesser i nasjonens velferd og sikkerhet er ansett for å veie tyngre enn allmenne interesser i innsyn i straffesaker som behandler slike opplysninger for lukkede dører. Lovgiver har nylig foretatt sine vurderinger og prioriteringer om dette ved vedtakelsen av lov om nasjonal sikkerhet 1. juni 2018 nr. 24 (sikkerhetsloven). I det følgende redegjøres det helt kort for reglene om sikkerhetsgradering, avgradering og for gjeldende rett om mulighetene allmennheten har til å få innsyn i slike dokumenter. Avslutningsvis blir det pekt på hvordan slike spørsmål tenkes løst innenfor det regelverket som foreslås i denne utredningen.

Hensynet til nasjonal sikkerhet kan begrunne at straffesaker blir ført for lukkede dører, jf. domstolloven § 125. I slike tilfeller vil saksdokumenter ofte være sikkerhetsgraderte. Det vil si at dokumentene inneholder opplysninger som må holdes konfidensielle av hensyn til nasjonal sikkerhet.[355] Sikkerhetsloven opererer med fire sikkerhetsgrader som skal benyttes avhengig av skadefølgene som kan oppstå ved konfidensialitetsbrudd: «a) STRENGT HEMMELIG dersom det kan få helt avgjørende skadefølger, b) HEMMELIG dersom det kan få alvorlige skadefølger, c) KONFIDENSIELT dersom det kan få skadefølger og d) BEGRENSET dersom det i noen grad kan få skadefølger» jf. § 5-3 første ledd. Sikkerhetsgradering skal ikke brukes «i større utstrekning eller for lengre tid enn nødvendig.» jf. § 5-3 annet ledd første punktum. Nødvendighetskravet skal sikre «en grundig vurdering av beskyttelsesbehovet og at andre relevante hensyn, slik som hensynet til offentlighet, tas i betraktning».[356] Ved «grunn til å tro at beskyttelsesbehovet for informasjonen har endret seg» foreligger det plikt til å vurdere omgradering og eventuelt avgradering, jf. virksomhetssikkerhetsforskriften § 30 bokstav d.

Om «ikke annet er bestemt» bortfaller sikkerhetsgraderingen etter 30 år jf. sikkerhetsloven § 5-3 annet ledd første punktum. Det vil si at 30 års graderingstid er hovedregelen.[357] Ordlyden «ikke annet» åpner for å fastsette en kortere graderingsperiode. En slik tolkning finner en viss støtte i forarbeidene samt i nødvendighetskravet.[358] Informasjon

[355] Jf. Prop. 153 L (2016–2017) Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) s. 96.
[356] Prop. 153 L (2016–2017) merknadene til § 5-3, på s. 176.
[357] Prop. 153 L (2016–2017) merknadene til § 5-3, på s. 176.
[358] Se Prop. 153 L (2016–2017) punkt 10.5.1 på s. 96, om at det i noen tilfeller vil kunne «være behov for

kan også sikkerhetsgraderes lenger enn 30 år.[359] I så fall skal avgradering vurderes 40 år etter utstedelse, og deretter hvert tiende år. Når avgradering har funnet sted gjelder de alminnelige innsynsreglene jf. politiregister-forskriften § 21-7.

Straffeprosessloven § 28 fjerde ledd gjør unntak for retten til utskrift for aktørene i saken av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat. I kommentarutgaven til bestemmelsen er det pekt på at «retten vil ikke være er bundet av en foretatt gradering, på samme måte som retten vil kunne nekte utskrift i medhold av første alternativ i tredje ledd selv om dokumentet ikke er gradert».[360] Retten kan altså gjøre en selvstendig vurdering av om sikkerhetsgraderingen er nødvendig overfor den som ber om innsyn. I kommentarutgaven er det videre uttalt at det i en slik vurdering også må være adgang til å «legge vekt på hvem som begjærer utskrift og hva utskriften ønskes nyttet til. Dersom vilkåret for å nekte utskrift er til stede, bør retten i stedet kunne gi tillatelse til kontrollert gjennomsyn dersom det ikke anses betenkelig at vedkommende får innsyn i de aktuelle dokumentene».[361] Disse synspunktene er fremsatt med tanke på aktører med ulik tilknytning til saken, men som alle har rettslig interesse i dokumentinnsyn. Synspunktene må likevel kunne ha en viss overføringsverdi til situasjoner der det er representanter for allmennheten som ber om innsyn.

I Rt. 2013 s. 374 (Treholt lydbåndopptak) ga Høyesterett NRK medhold i at EMK artikkel 10 nr. 1 ga krav på innsyn i sikkerhetsgraderte lydopptak fra rettsforhandlinger bak lukkede dører i 1985. Opptakene gjenga forhandlinger mot spionanklagede Arne Treholt. Høyesterett hjemviste saken til behandling av Borgarting lagmannsrett for å ta stilling til om noen av unntakene i EMK artikkel 10 nr. 2 kunne få anvendelse. Borgarting lagmannsrett konkluderte med at dette ikke var tilfelle og friga opptakene til NRK. Opptakene hadde da vært hemmelige i 28 år.

Avgjørelsen viser at det kan foreligge informasjonskrav på innsyn i dokumenter som fortsatt er sikkerhetsgradert, men at rettsgrunnlaget for innsynskrav i dag må bygges på EMK artikkel 10. En lovfestet merinnsynsregel i straffeprosessloven, som foreslått i utkastet til § 29 e, vil gi rettsgrunnlag for en konkret vurdering av om allmennheten kan gis innsyn i dokument som ikke formelt er avgradert. For øvrig er det gitt særskilte unntaksbestemmelser i utkastet til § 29 c annet ledd bokstav a og f og i § 29 d bokstav c som gir rettsgrunnlag for å unnta dokumenter og opplysninger fra innsyn av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat, både i fredstid og i krigstid. Disse bestemmelsene er utformet i tråd med tilsvarende unntaksregler fra offentlighet i rettsmøter i domstolloven og unntaksreglene for dokumentinnsyn i tvisteloven.

14.5 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har drøftet om andre enn sakens parter kan gis rett til innsyn i dokumentbevis som tjener som grunnlag for avgjørelse av straffesak. Forslagene til ny regulering kan sammenfattes i følgende to punkter:

1) *Pressen* gis rett til innsyn i dokumentbevis som har vært fremlagt under offentlig hoved- og ankeforhandling. Innsyn gis i det digitale faktiske utdraget så langt det har vært fremlagt med pressen til stede, med eventuelle tilleggsutdrag. Dokumenter som skal arkiveres særskilt skilles ut som et separat vedlegg til utdraget og er unntatt fra innsynsrett. Innsyn anbefales gjennomført ved den selvbetjente løsningen i den lukkede pressetjenesten, se nærmere kapittel 17.

ulike typer informasjon som enten er ugradert eller lavt gradert med kort levetid».

[359] Jf. forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetssikkerhetsforskriften) 20. desember 2018 nr. 2053 § 29.

[360] Keiserud mfl. (2020a) s. 119.

[361] Keiserud mfl. (2020a) s. 119.

2) *Merinnsyn:* Det kan vurderes å gi andre personer innsyn i fremlagte dokumentbevis på samme måte som pressen og for øvrig å gi innsyn i dokumenter som ikke er omfattet av retten til innsyn.

15 Domstolenes avgjørelser og protokoller

15.1 Reguleringsspørsmålene

I dette kapitlet drøftes spørsmål om rett for allmennheten til innsyn i rettsavgjørelser og rettens protokoller, det vil si rettsboken og lyd- og bildeopptak som blir foretatt i protokolløyemed.

Spørsmålene om behov for reform av reglene om rett for allmennheten til innsyn i rettsavgjørelser skiller seg fra de øvrige spørsmålene som er behandlet i del IV. Straffeprosessloven § 28 gir enhver rett til innsyn i dommer og en del andre rettsavgjørelser. Et reformspørsmål blir da om loven gir et uttrykk for dokumentoffentlighet som harmonerer med praksis og kommunikasjonsmuligheter i vår tid. Videre må det stilles spørsmål ved om gjeldende begrensninger i retten til innsyn i rettsavgjørelser er adekvate og om det kan være behov for andre begrensninger i retten til innsyn i rettsavgjørelser enn dem loven i dag åpner for. Spørsmål om gjennomføring av innsyn i rettsavgjørelser vil bli drøftet nærmere i kapittel 17.

Rettsboken som føres over saksgangen i straffesaker er ikke offentlig. Det er den i sivile saker. Det skal drøftes nærmere om denne forskjellen kan begrunnes. Det skal også drøftes om lyd- og bildeopptak kan gjøres til gjenstand for offentlig innsyn.

15.2 Rettsavgjørelser

15.2.1 Gjeldende rett

Alle har krav på «utskrift» av dommer i straffesaker så langt det ikke gjelder forbud mot offentlig gjengivelse, jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd. Domsslutningen er alltid offentlig. Den inneholder konklusjonen om at tiltalte frifinnes eller domfelles, hvilken straff som idømmes og hvilken straffebestemmelse domfellelsen gjelder. Det følger også av EMK artikkel 6 nr. 1 at det ikke er adgang til å avsi hemmelige dommer. Det er ikke et vilkår at dommen er rettskraftig, og det er ikke hjemmel i loven for å kreve vederlag for utskrifter. I forskrift om offentlighet i rettspleien § 9 er det presisert at krav på utskrift innebærer en rett til å «[...] få tilsendt avgjørelsen via post, telefaks, elektronisk post eller lignende».

Anmodninger om innsyn i dommer må spesifisere hvilken sak det bes om innsyn i. Det er ikke adgang til å «fiske» etter straffedommer ved bare å oppgi et navn på en angivelig domfelt. Den som ber om innsyn, må kunne si noe mer om hva avgjørelsen dreier seg om.

Retten til utskrift av dommer gjelder avgjørelser som ikke er avidentifisert, og det kreves hjemmel i lov for å kunne unnta identiteten til personer i saken fra avgjørelsen. I håndboken *Dommerne og mediene* s. 67 er det med henvisning til domstolloven § 124 i.f. og § 130 første ledd uttalt at det er adgang til å avidentifisere domsslutningen av hensyn til privatlivets fred. Dette kan ved innsyn etter individuelt vedtak bare være aktuelt i helt særlige tilfeller, for eksempel dersom domfelte er mindreårig eller kan bli utsatt for fare om identiteten blir kjent. Ved gjennomføring av innsyn på åpent nettsted må det imidlertid stilles krav om at også domsslutningen blir avidentifisert, se kapittel 17 (punkt 17.4.7.4).

Domspremissene, det vil si begrunnelsen for dommen, kan være helt eller delvis unntatt fra offentlighet. Reglene om dette er uoversiktlige. Det er bestemmelser om forbud mot å gi *utskrift* i straffeprosessloven. I domstolloven er det bestemmelser om forbud mot offentlig gjengivelse og om pålegg om hemmelighold som dels begrenser retten til utskrift og dels begrenser retten til innsyn. Et forbud mot utskrift i innebærer ikke alltid et forbud mot innsyn, men det kan gjøre det. I noen tilfeller kan det være adgang til kontrollert gjennomsyn av domspremisser som det ikke kan kreves utskrift av.

Utskrift av domspremissene kan nektes av flere grunner. Det gjelder for eksempel hensynet til rikets sikkerhet, forholdet til fremmed stat og grunn til å frykte at utskriften vil bli nyttet på urettmessig vis, jf. straffeprosessloven § 28 fjerde ledd. Hensynet til privatlivets fred og fornærmedes ettermæle og hensynet til etterforskningen kan begrunne forbud mot offentlig gjengivelse av dommer, jf. domstolloven § 130. Disse hensynene vil følgelig også begrunne at det nektes utskrift av hele eller deler av domspremissene. Endelig kan rettens adgang til å gi pålegg om hemmelighold inntil videre eller for bestandig for opplysninger som har kommet frem bak lukkede dører, jf. domstolloven § 128 begrunne at hele eller deler av domspremissene blir unntatt fra innsyn og dermed at det heller ikke kan gis utskrift av dommen. Et slikt pålegg gjelder opplysninger som har kommet frem bak lukkede dører, og kan gjelde inntil videre eller for bestandig.

Bestemmelsene som åpner for å unnta hele eller deler av domspremissene fra offentlighet skal tolkes snevert og kan ikke benyttes i videre omfang enn det er konkret grunnlag for. Unntakene i straffeprosessloven skulle først og fremst gjøre det mulig å unnta spesielle avsnitt og eventuelt anonymisere personer.[362] Dersom det er inntatt gjengivelser fra psykiatriske erklæringer, personundersøkelser eller andre personopplysninger i en dom, er opplysningene offentlige med mindre retten har truffet beslutning om at opplysningene ikke kan gjengis offentlig. Høyesterett har lagt til grunn at terskelen for å unnta opplysninger i domspremissene fra innsyn av hensyn til privatlivets fred skal være høy. I Rt. 2002 s. 151 nektet Høyesteretts ankeutvalg (som da het «kjæremålsutvalget») å akseptere lagmannsrettens avslag til VG på innsyn i deler av domspremissene i en sak om falske anklager og falsk forklaring om incest. Avslaget fra lagmannsretten var begrunnet i at opplysningene var strengt personlige og forbudt offentlig gjengitt. De hemmeligholdte opplysningene var at domfelte hadde en seksuell legning av helt spesiell karakter. Opplysningene om seksuell legning var avgjørende for at deler av straffen ble gjort betinget, og kunne derfor etter rettens syn ikke forbys offentlig gjengitt. Det forelå heller ikke grunnlag for å tro at opplysningene ville bli misbrukt, og VG ble dermed gitt medhold i utskrift av dommen.

Den alminnelige retten til innsyn i dommer i straffesaker gjelder i fem år, jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd. Begrunnelsen for den tidsmessige begrensningen er hensynet til rehabilitering av den tiltalte som skal ha mulighet til å vende tilbake til samfunnet.[363] I den politiske behandlingen av lovforslaget om slik tidsbegrensning understreket justiskomiteen at domstolene burde være tilbakeholdne med å avslå søknader fra media om innsyn i eldre dommer.[364] Det er også praksis for å gi pressen innsyn i dommer fra atskillig lenger tilbake i tid enn 5 år. En kjennelse der Agder lagmannsrett fant saklig grunn til å gi VG innsyn i en 20 år gammel straffedom er oppbevart i Medierettarkivet til Norsk Redaktørforening.[365] Kulturdepartementet omgjorde i 2017 Arkivverkets avslag til NRK om innsyn i en straffedom fra 1993.[366] Det ble vist til justiskomiteens uttalelse i behandlingen av endringslov til kildevern og offentlighet i rettspleien om at domstolene burde være tilbakeholdne med å avslå søknader fra media om innsyn i eldre dommer.

Reglene for gjennomføring av innsyn i dommer er forskjellige for allmennheten og for pressen. Reglene om dette er gitt i forskrift om offentlighet i rettspleien og omtales nærmere i kapittel 17.

---

[362] NUT 1969: 3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen (Komiteen til revisjon av straffeprosessloven) s. 377.

[363] Ot.prp. nr. 55 (1997–1998) Om lov om endringer i rettergangslovene m.m (kildevern og offentlighet i rettspleien s. 55–56.

[364] Jf. Innst. O. nr. 28 (1998–1999) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i rettergangslovene m.m. (kildevern og offentlighet i rettspleien) pkt. 3.8.

[365] Medierettarkivet 1991–12 Domsutskriftsaken, omtalt i Nils E. Øy, *Medierett for journalister*, Cappelen Damm Akademisk 2013 s. 196–197.

[366] I brev 16/7460 av 16. februar 2017.

15.2.2 Dansk rett

Alle har et ubetinget krav på innsyn i domsslutningen og, med visse reservasjoner, også krav på innsyn i domspremissene. Hjemmelen er gitt i retsplejeloven § 41 b, stk. 1. Tidsrammene for innsynsretten er langt snevrere enn i Norge. Enhver har rett til innsyn i *alle* domsslutningen *innen en uke* etter at dommen er avsagt (§ 41 a). Retten til innsyn i domspremissene gjelder, med visse nærmere angitte unntak, *i ett år*, jf. retsplejeloven § 41 b, stk. 2 nr. 2. Det er ingen tilsvarende tidsbegrensning for innsyn i domspremissene i sivile saker.

Den som anmoder om innsyn må kunne identifisere dokumentet eller saken det bes om innsyn i, det holder ikke bare å oppgi et navn. Krav på innsyn i et større antall saker kan dessuten avslås med mindre det gis en rimelig begrunnelse, jf. retsplejeloven § 41 e. Reglene skal forhindre at det fiskes etter om enkeltpersoner har begått straffbare handlinger og at basen av dommer brukes til å fiske etter aktuelle problemstillinger.

Lekdommeres identitet og fornærmede i straffesaker skal alltid være anonymisert og personnummer er ikke offentlig, jf. retsplejeloven § 41 e, stk. 4 og 5. Det er hjemmel i lov for at andre hensyn kan begrunne anonymisert omtale ut fra en konkret vurdering. Hensyn som kan begrunne at enkelte opplysninger i dommen unntas fra offentlighet er statens sikkerhet, internasjonale forpliktelser, hensynet til forholdet til fremmede makter eller mellomfolkelige institusjoner, etterforskningshensyn, «oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold» og forretningshemmeligheter i næringsforhold. Domstolen har plikt til å velge det minste inngrepet i retten til innsyn. Om anonymisering gir et tilstrekkelig vern, skal dette velges fremfor å unnta andre opplysninger.

Ettårsfristen for innsyn i avgjørelser fra avsluttede straffesaker gjelder ikke for pressen. Dette er begrunnet med at pressen kan ha behov for å trekke linjer tilbake i tid og ville bli unødig hemmet i sitt research-arbeid. Ettårsregelen for innsyn i avgjørelser fra avsluttede straffesaker gjelder heller ikke for forskere. Det er antatt at begjæringer om utlevering av avgjørelser i avsluttede straffesaker uten videre etterkommes så lenge forskerne er tilknyttet offentlige eller anerkjente private forskningsinstitusjoner.[367] Forskere uten slik institusjonell tilknytning kan også få innsyn, men da kan det kreves en mer utførlig redegjørelse for hvordan materiale skal bli benyttet til forskning.

Retten tar med hjemmel i retsafgiftsloven (RAL) en avgift for utlevering av kopi av dokumenter.[368] I 2020 var avgiften Dkr 175 pr kopi. Det er ikke fritak for kopiavgiften for forskere eller journalister som kan få innsyn i et stort antall avgjørelser. Alle andre enn journalister må ha betalt rettsavgiften *før* dokumentet blir utlevert.

Styret i Domstolsstyrelsen har besluttet at medlemmer av Folketinget kan rekvirere dommer fra by- og landsretter ved å rette henvendelse direkte til Domstolsstyrelsen.[369] Dette er en ekstra service overfor aktive politikere som slipper å finne ut hvilken domstol som behandler en sak. Domstolsstyrelsen innhenter i disse tilfellene selv rettsavgjørelsen fra den eller de aktuelle domstoler. Folketingsmedlemmene mottar avgjørelsene i anonymisert form.

I perioden 2016–2019 mottok Domstolsstyrelsen 59 henvendelser fra Folketinget om innsyn i rettsavgjørelser, det vil si at medlemmer av Folketinget i gjennomsnitt benytter seg av muligheten til å få innsyn i rettsavgjørelser 15 ganger i året.[370]

15.2.3 Svensk rett

En dom blir offentlig når den er forkynt eller gjort tilgjengelig for noen utenfor domstolen. Det er ansett for å være av grunnleggende betydning for et demokratisk samfunn at domstolenes avgjørelser er tilgjengelige for innsyn fra enhver. Dommer er gjenstand for såkalt «offentlighetsdåp» (se punkt 6.3.3.5).

[367] Se Røn (2005) s. 30.
[368] Retsafgiftsloven (LBK 1252/2014)
[369] Domstolsstyrelsens Notat om aktindsigt 2016 s. 31.
[370] Opplysninger gitt i e-post fra Anders Schougaard i Domstolsstyrelsen 4. mai 2020.

Det vil si at bestemmelser om sekretess som hovedregel opphører å gjelde når opplysningen er tatt inn i en dom eller annen endelig avgjørelse, jf. 43 kap. 8 § st. 1 OSL.

Offentlighetsdåpen av dommer er ikke til hinder for at domstolen etter en selvstendig og konkret vurdering kan belegge opplysninger med sekretess dersom det er hjemmel i lov for det. Interessene som taler for sekretess må i så fall veie vesentlig tyngre enn interesser som taler for at allmennheten skal ha innsyn. Det er gitt føringer for avveiningen mellom interesser som taler for sekretess og interesser som taler for offentlighet i 43 kap. 8 a § OSL. Interesser som taler for offentlighet skal ha særlig vekt når det gjelder domsbegrunnelsen, domsslutningen og identiteten på den som er anklaget. Det skal svært mye til før det kan være aktuelt å behefte slike opplysninger med sekretess. Unntak kan likevel tenkes for eksempel for avgjørelser som dreier seg om rikets sikkerhet eller der en person er truet på livet. I håndboken *Sekretess m.m. i allmän domstol* s. 132 er det videre uttalt at domstolen heller skal velge å holde fornærmedes identitet hemmelig enn å unnlate å ta med sensitive opplysninger som er av betydning for avgjørelsen.

Alle tingrettsavgjørelser og avgjørelser som ikke finnes tilgjengelig i databasen over veiledende avgjørelser kan bestilles fra den domstol som har truffet avgjørelsen. For dommer avsagt i 2015 eller senere er det opprettet en sentral e-tjeneste på domstolverkets sider som videresender henvendelser om innsyn til de ulike domstolene. Dersom det bes om mer enn ti avgjørelser, tar domstolen en kopiavgift, men et mindre antall avgjørelser er kostnadsfritt.

Retten til innsyn er ikke tidsbegrenset. Det er derimot fastsatt fristregler for utløp av sekretess av etterforskningshensyn og av hensyn til personlige og økonomiske forhold, se punkt 6.3.4.

15.2.4 Vurderinger og forslag

Det er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat at dommer skal være offentlige for enhver, og prinsippet er ivaretatt i norsk rett med dagens regler. Prinsippet kunne imidlertid med fordel kommet tydeligere og klarere til uttrykk i loven. Domstolloven gir ikke direkte uttrykk for et slikt krav i dag. I domstolloven er møteretten for allmennheten den primære rettigheten, og rett til dokumentinnsyn synes å måtte kunne avledes av denne. Det blir ikke uttrykkelig sagt i domstolloven at enhver har rett til innsyn i dommer og domsslutninger. Dette følger av retten til å gjengi rettsavgjørelser offentlig og av retten til å være til stede under den obligatoriske muntlige opplesningen av domsslutningen i domstolloven § 124. I straffeprosessloven § 28 kommer retten til innsyn til uttrykk som en rett til «utskrift». Det anbefales at prinsippet om at dommer skal være offentlige blir formulert i loven som en rett til «innsyn» og ikke som en rett til «utskrift». Dette vil synliggjøre og tydeliggjøre at retten til innsyn i dommer er en selvstendig rett til dokumentinnsyn, og ikke en avledet rett av møteretten til offentlige rettsmøter. Det anbefales også at en slik rett til listes opp sammen med øvrige dokumenter som allmennheten som hovedregel bør ha rett til innsyn i når en straffesak er avsluttet, se utkastet til § 29 b første ledd bokstav c.

For øvrig kan det stilles spørsmål ved femårsgrensen som gjelder for innsyn i dommer. Femårsgrensen for innsyn i straffedommer ble foreslått av departementet ved revisjon av reglene om kildevern og offentlighet i rettspleien i 2001.[371] Tidsbegrensningen skulle ivareta personvernhensyn for den tiltalte, men departementet understreker at regelen er fastsatt ut fra et skjønn. Det gjelder en tilsvarende begrensning for dommer i sivile saker i tvisteloven § 14-3. Den tilsvarende begrensningen på rett til innsyn i sivile rettsavgjørelser i tvisteloven § 14-3 (1) andre punktum. I tvisteloven synes den tidsmessige begrensningen å være utslag av en harmonisering med straffeprosessens regler. Tvistelovsutvalget drøftet ikke femårsgrensen for innsyn i rettsavgjørelser, men vurderte om det skulle være en

[371] Ot. prp. nr. 55 (1997–1998) s. 56.

tidsmessig begrensning for innsyn i annet materiale som loven skulle gi rett til innsyn i. I NOU 2001: 32 A s. 604–605 påpekte utvalget at personvernhensyn vil ha økende vekt etter hvert og tilsi at materialet fra «for lengst avsluttete saker» blir tyngre tilgjengelig enn verserende saker. I følgende utsagn blir det anbefalt å løse behovet for beskyttelse på annen måte enn ved å sette en absolutt grense for innsynsretten i tid:

> «Lovteknisk antar Tvistemålsutvalget dette bør løses ved at selve innsynsretten ikke gjøres tidsmessig begrenset etter at en sak er avgjort. Når noe tid er gått etter at det foreligger en rettskraftig avgjørelse, bør imidlertid saksdokumentene mv. fjernes fra den delen av domstolens saksbehandlingssystem som er åpen for enhver (den Internett-tilknyttede delen av saksbehandlingssystemet). En passe tidsramme her kan kanskje være et halvt år etter rettskraftig avgjørelse. Fra samme tid bør det vurderes om rettens avgjørelse bare skal være tilgjengelig fra domstolen via Internett i anonymisert form. I prinsippet vil dette altså fortsatt være offentlig tilgjengelig, men det vil være noen mer bebyrdende for en tredjeperson å få innsyn i praksis. Disse spørsmålene bør løses i den forskrift det er gitt hjemmel for i lovutkastet § 18-7»

Det er etter dette utsagnet uklart hvorfor det ble satt en femårsgrense for rett til innsyn i rettsavgjørelser i sivile saker, men ingen tidsmessig grense for innsyn i annet materiale. Argumentasjonen om at personvernhensyn kan ivaretas på andre måter enn en tidsmessig begrensning gjelder også for rettsavgjørelser, slik utvalget også er inne på.

Ved utformingen av rettsavgjørelser er det stor bevissthet om at dokumentet blir offentlig, og personvernhensyn blir tatt i betraktning i fremstillingen av sakens fakta. Det samme er ikke nødvendigvis tilfelle for dokumentbevis som kan være utformet uten tanke på at opplysningene kan bli en del av et faktisk utdrag i en rettssak. Slik sett er det mindre grunn til å sette tidsmessige grenser for rettsavgjørelser enn for annet materiale. Avidentifiserte rettsavgjørelser gir kunnskap om hvordan et bestemt rettsspørsmål har vært behandlet, og hensynet til opplysning og offentlig debatt som begrunner offentlighetsprinsippet gjør seg dermed gjeldende også for eldre avgjørelser. Det er i all hovedsak pressen som ber om innsyn i eldre straffedommer, og femårsregelen er ikke ment å gi noen skranke for denne gruppen. Femårsregelen har dermed liten praktisk betydning. Ettersom pressen tidvis blir nektet innsyn med hjemmel femårsregelen, bidrar regelen til å skape en lite forutberegnelig rettstilstand. Den gir også opphav til unødige tvister. Det anbefales at femårsregelen fjernes og at personvernhensyn ivaretas ved regler om avidentifiseres ved gjennomføring av innsyn i rettsavgjørelser for allmennheten. Spørsmål om regulering av gjennomføring drøftes nærmere i kapittel 17. I utkastet til § 29 b femte ledd er det foreslått lovfestet hjemmel for avidentifisering av opplysninger som gjøres tilgjengelig for innsyn på åpen eller lukket elektronisk plattform.

15.3 Rettsboken

15.3.1 Gjeldende rett

Domstolene har en plikt til å føre bok over forhandlingene i et rettsmøte, også utenfor hovedforhandling. Rettsboken skal føres fortløpende og dokumentere hvilke saksbehandlingsskritt som er tatt og om lovens krav er oppfylt ved de ulike skrittene som tas. Betegnelsen «rettsbok» er misvisende. Boken, som tradisjonelt har bestått av en samling løsark som legges inn i saksmappen til påtalemyndigheten når saken er avsluttet, føres nå elektronisk. Det er utviklet en dokumentmal i saksbehandlingssystemet Lovisa. I motsetning til i sivile saker er rettsboken i en straffesak ikke offentlig. Den som har rettslig interesse kan kreve utskrift av rettsboken i en avsluttet straffesak, men verken pressen eller andre som er utenforstående til saken har noen tilsvarende rett.

Straffeprosessloven §§ 18–21 angir krav til hva rettsboken skal inneholde. Hovedtrekkene i reglene gjengis her for å skape forståelse av informasjonsverdien av innsyn i rettsboken. For det første skal rettsboken angi navn på retten, tid og sted for rettsmøtet, navn på dommere, parter, rettsvitne og protokollfører, sakens nummer og hva den gjelder. For det andre skal rettsboken gjengi hvem som er til stede. Det er ansett som overflødig å ta med bevisoppgaven i rettsboken.[372] Hva som skal gjengis i rettsboken av det som blir sagt i et rettsmøte varierer. I alle rettsmøter skal partenes påstander både når det gjelder sakens realiteter og når det gjelder saksbehandlingen tas inn i rettsboken. Dette kan skje ved henvisning til siktelse eller tiltalebeslutning som i så fall må vedlegges rettsboken. Tilsvarende gjelder for rettslige avgjørelser som blir tatt i rettsmøte. Dommer og kjennelser må avsies i rettsmøte og skal være begrunnet. Slike avgjørelser skal vedlegges rettsboken dersom de ikke tas inn i den. Det er som regel ikke krav om at beslutninger som blir tatt i et rettsmøte blir begrunnet, men Høyesterett har i en sak om sovevoldtekt ansett det som «en fordel» om det hadde vært begrunnet i rettsboken hvorfor vilkårene for fjernavhør av sakkyndig vitne var oppfylt.[373]

Det er i stor grad opp til rettens skjønn om innholdet av forklaringer skal protokolleres, og det er i så fall normalt tilstrekkelig om hovedpunkter i forklaringen protokolleres.[374] Rettsboken er først og fremst en fortegnelse av sakens gang, ikke en substansiell redegjørelse for innholdet av forhandlingene i rettsmøtet.[375] I tilståelsessaker som behandles som enedommersaker skal den uforbeholdne tilståelsen protokolleres og da så vidt mulig gjengis med den avhørtes egne ord, jf. straffeprosessloven § 20 første ledd tredje punktum. Dersom den tiltalte i slike tilfeller tidligere har avgitt forklaring til retten, kan det henvises til denne, men det er ikke adgang til å henvise til politiforklaringer. Det skal fremgå av rettsboken at tiltalte har gitt en selvstendig forklaring *for retten*. Alle forklaringer fra rettsmøter utenfor hovedforhandling som føres inn i rettsboken skal leses opp til vedtakelse av den som har forklart seg, jf. straffeprosessloven § 20 første ledd.

Under hovedforhandlinger er utgangspunktet at forklaringer *ikke* skal protokolleres ved skriftlig nedtegnelse i rettsboken. Det gjelder også tilståelser.[376] Retten kan treffe beslutning om protokollasjon dersom retten antar at det ved en eventuell anke vil måtte foretas nytt avhør utenfor hovedforhandling, dersom forklaringen som gis til retten på vesentlige punkter avviker fra tidligere avgitte forklaringer eller når særlige grunner ellers gjør det ønskelig. Det siste kan være tilfellet hvis ordlyden i forklaringen er særlig viktig. Som nærmere omtalt nedenfor er det plikt til å gjøre lydopptak av forklaringer gitt under hovedforhandling og disse opptakene inngår som en del av rettsboken.

Partene kan føre løpende kontroll med innholdet av rettsboken ved å be om å få opplest rettsboken i rettsmøtet, jf. straffeprosessloven § 26. Rettsboken skal undertegnes av dommerne, protokollfører og rettsvitne. Hvis et rettsmøte varer i flere dager kan det variere når rettsboken kan anses som ferdigstilt. Det er i slike tilfeller anbefalt at rettsboken undertegnes hver dag ved rettsmøtets slutt. Ved hovedforhandling over flere dager blir rettsboken likevel vanligvis først underskrevet når saken blir tatt opp til doms siste dag eller samtidig med at dommen underskrives.[377]

15.3.2 Dansk rett

Pressen har en særrett til innsyn i rettsboken både i verserende og avsluttede straffesaker, jf. retsplejeloven § 41 f, stk. 5.[378] Det er ingen

[372] Keiserud mfl. (2020a) s. 91.
[373] Se HR-2019-1923.
[374] Keiserud mfl. (2020a) s. 94.
[375] Jf. Ragna Aarli, *Offentlig rettergang. Publikums adgang til innsyn i og omtale av straffesaker*, Cappelen akademisk 2010 s. 382.
[376] Keiserud mfl. (2020a) s. 96.
[377] Keiserud mfl. (2020a) s. 107.
[378] For mer utførlige referanser til dette punktet, se Aarli 2010 s. 383–384.

tilsvarende rett til innsyn for enhver. Begrunnelsen for regelen som ble tatt inn i loven i 1999 var at pressen skulle få bedre bakgrunn for korrekt omtale av straffesaker.

Rettsboken skal inneholde «en kort fremstilling» av forhandlingene i et rettsmøte, jf. retsplejeloven § 35. Det er dessuten krav om at forklaringer fra tiltalte og vitner skal protokolleres.[379] Kravene til rettsboken går derved noe lenger i å dokumentere innholdet i forhandlinger enn i norsk rett. Lyd- og bildeopptak kan erstatte protokolltilførsel. Opptak skal oppbevares i ett år etter at saken er endelig avgjort og deretter slettes. Pressen har krav på å få høre *lyd*opptak i domstolen med mindre retten finner dette betenkelig, jf. retsplejeloven § 713, stk. 2. Det er ikke adgang til innsyn i bildeopptak. Loven presiserer at pressens rett til innsyn i lydopptak kun gjelder «til støtte» og gjengivelser må begrenses til korte sitater. Ordrett gjengivelse av en lengre forklaring som er inntatt i rettsboken er forbudt.

15.3.3 Svensk rett

Domstolens plikter til å dokumentere saksbehandlingen er regulert i sjette kapittel i rättegångsbalken. Det er blant annet en lovfestet plikt til å registrere alle henvendelser og beslutninger i en sak. Det føres dagbøker i det elektroniske saksbehandlingssystemet Vera der opplysningene i utgangspunktet blir offentlige i samme øyeblikk som de nedtegnes.[380] Det kan være hjemmel for unntak i offentlighets- och sekretesslagen. Protokollering om bruk av hemmelige tvangsmidler er eksempelvis belagt med sekretess.

Domstolen er pålagt å sammenstille alle saksdokumenter til «en akt», jf. 6 kap. 1 §, stk. 2 rättegångsbalken. Det er gitt nærmere regler om protokollføringen i Förordning (1996:271) *om mål och ärenden i allmän domstol*. Trykfrihetsförordningen inneholder bestemmelser som gir rett til innsyn for enhver i myndighetenes protokoller. Hovedregelen er at protokollen er offentlig når den er ferdigstilt, det vil si underskrevet av protokollføreren. Opplysninger i protokollen kan være belagt med sekretess, og det må da foretas en konkret prøving av om begrunnelsen for sekretess slår til.

15.3.4 Vurderinger og forslag

I lys av rettstilstanden i Danmark og Sverige og tvistelovens regler, har jeg tidligere argumentert for at enhver som hovedregel bør ha rett til innsyn i rettsbøker i straffesaker.[381] Dette standpunktet har fortsatt de beste grunner for seg.

Mot et slikt generelt standpunkt har forsvarere innvendt at rettsboken i tilståelsessaker inneholder uforbeholdne tilståelser som er gjengitt med den tiltaltes egne ord. Det hevdes å være en unødig belastning for siktede om denne forklaringen skal være tilgjengelig for innsyn. Mot dette kan det innvendes at rettsmøter i tilståelsessaker som hovedregel er offentlige og at journalister og andre som er til stede normalt står fritt til å gjengi offentlig det som blir sagt i slike rettsmøter, jf. domstolloven § 129 første ledd. Det kan neppe anses som en vesentlig større belastning for den tiltalte at det også gis adgang til innsyn i rettens fortegnelse over det som blir sagt. Forklaringen for retten kan ikke sammenliknes med en politiforklaring som retten som hovedregel ikke har anledning til å bygge avgjørelsen sin på. Vår prosessordning bygger på at den muntlige og direkte forklaring for domstolen er det beste bevis. For den som skal lese og forstå en dom i en tilståelsessak, kan nettopp innsyn i rettsboken med gjengivelse av tilståelsen være oppklarende. Forklaringen som skal være gjengitt med tiltaltes egne ord kan gjøre tiltaltes handlinger lettere å forstå enn en fremstilling i rettens språk. Den som tilstår en straffesak kan også ha et ønske om å bli forstått. Eksempelvis uttalte en stortingsrepresentant

[379] Se retsplejeloven § 873.

[380] Se Heuman mfl. (2017) s. 14 med videre henvisninger til Tryckfrihetsförordningen (2:7 st. 2 TF).

[381] Aarli (2010) s. 381–384.

fra Arbeiderpartiet mistenkt for bedrageri i forbindelse med krav om refusjon i reiseregninger at «[d]et var aldri min mening å lure til meg penger, og det vil jeg prøve å forklare på best mulig måte»[382] Om tiltalen i et slikt tilfelle gjelder grovt uaktsomt bedrageri er det anledning til å behandle saken som tilståelsessak, med nedtegnelse av tiltaltes forklaring i rettsboken.

Det foreslås at enhver som hovedregel gis rett til innsyn i rettsboken, se utkastet til § 29 b første ledd bokstav d. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om utvidet adgang for pressen til innsyn i fremlagte dokumentbevis omtalt ovenfor og til kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeopptak under hovedforhandlinger omtalt nedenfor. Forslaget må også ses i sammenheng med hjemlene som gir grunnlag for å begrense retten til innsyn i utkastet til § 29 c og § 29 d. Unntaksreglene får også anvendelse på rettsboken, men hovedregelen om rett til innsyn innebærer at det må gis en konkret begrunnelse for at det er grunnlag for unntak.

15.4 Lyd- og bildeopptak med protokollformål

15.4.1 Gjeldende rett

Fra 2018 har det vært plikt til å foreta opptak under hoved- og ankeforhandling av forklaringer fra parter, vitner og sakkyndige forutsatt at retten har tilgjengelig utstyr for dette, jf. straffeprosessloven § 23. Den som er gjenstand for opptak har plikt til varsel om at opptak skjer og om at opptaket kan bli spilt av for helt eller delvis å tre i stedet for direkte forklaring ved en eventuell ankeforhandling. Opptaksplikten er en vesentlig styrking av protokollasjonsordningen i norsk rett. Fortsatt mangler det utstyr til å gjennomføre opptak i mange domstoler. Kravet om «opptak» er nærmere presisert i forskrift 28. september 2018 nr. 1471 *om opptak i retten* der det fremgår av § 2 at det omfatter både lyd og bilde dersom retten har det nødvendige utstyret, men at opptaket kan begrenses til lydopptak dersom dette er det eneste tilgjengelige. Retten kan også beslutte å gjøre opptak av andre deler av forhandlingene og av andre rettsmøter. Opptak kan unnlates dersom forklaringen på annen måte blir innført i rettsboken. Det følger av straffeprosessloven § 23 sjette ledd at opptakene inngår som en del av rettsboken og skal arkiveres sammen med saken.

Partene har samme rett til utlån av opptak som til innsyn i øvrig prosessmateriale, jf. straffeprosessloven § 23 fjerde ledd. Allmennheten har ikke krav på innsyn i slike opptak, heller ikke i sivile saker, jf. forskriften § 4 annet ledd. Spørsmål om innsyn i opptak for allmennhet eller presse reguleres av de alminnelige reglene om adgang til innsyn for andre i politiregisterforskriften § 27 tredje ledd som krever «saklig grunn» og som normalt forutsetter at det er tale om «kontrollert gjennomsyn».

15.4.2 Dansk rett

Reglene om gjengivelse av forklaringer i straffesaker ble revidert i 2010 slik at lydopptak nå langt på vei erstatter skriftlig protokollering av forklaringer. I byrettene skal det tas lydopptak av forklaringer avgitt under hovedforhandling, i tilståelsessaker og i saker der tiltalen frafalles, jf. retsplejeloven § 711. Opptaket kan også gjøres med bilde.

Journalister og eventuelle andre som får adgang til merinnsyn (typisk forskere) kan få innsyn i lydopptak av slike forklaringer, jf. retsplejeloven § 713, stk. 2. Om det er gjort opptak med bilde, gjelder innsynsadgangen bare lydsporet. Dersom forklaringene også er gjengitt i rettsboken bortfaller retten til innsyn i lydopptaket.[383] Retten kan også nekte innsyn i lydopptak dersom det anses som betenkelig overfor den som har avgitt forklaringen at innsyn blir gitt. Avslag på begjæring om innsyn kan både begrunnes i at det er vanskelig å skille ut de delene av lydopptaket som ikke rammes av begrensninger eller i at de alminnelige reglene om begrensninger i

[382] Sitatet er hentet fra en Facebook-melding og gjengitt i Aftenposten 14. november 2020 s. 14.

[383] U.2015.3008 V.

adgang til innsyn i seg selv ikke gir den som har avgitt forklaring tilstrekkelig vern.[384] Andre lyd- og bildeopptak enn dem retten gjennomfører i protokollformål er ikke gjenstand for innsyn, jf. retsplejeloven § 713, stk. 4.

15.4.3 Svensk rett

Lyd- og bildeopptak av bevisføringen i tingretten er ikke allmenne handlinger som er gjenstand for innsyn. Ved opptak av forklaringer i domstolene er bildene som hovedregel belagt med sekretess av hensyn til den som blir avhørt, jf. 43 kap. 4 § OSL. Lydsporet kan utleveres dersom ikke noen annen bestemmelse om sekretess taler mot det. Det fins en egen podcast utviklet på privat initiativ, Rättegångspodden, som er basert på lydopptak fra virkelige rettssaker.

Innsyn i bildene kan gis dersom det er klart at utlevering ikke utgjør noen belastning for den som er avhørt. Den som forklarer seg kan gi tillatelse til dette, men retten har ingen plikt til å undersøke den avhørtes syn på saken og er anbefalt å ta som utgangspunkt at bildene ikke skal utleveres.[385] Etter en lovendring i 2017 gjelder nå samme regel om sekretess for bildene i lyd- og bildeopptak som er innhentet under etterforskningen og som avspilles for domstolene, jf. 23 kap. § 21 rättegångsbalken.[386]

15.4.4 Vurderinger og forslag

Straffeprosessutvalget har foreslått at alle rettsmøter i straffesaker skal tas opp med lyd og bilde. Opptakene som blir gjort vil i så fall dokumentere alt som blir sagt, ikke bare forklaringer fra tiltalte, vitner og sakkyndige. Forslaget har gode grunner for seg. Spørsmål om allmennhetens adgang til opptak i lyd- og bildeprotokoller fra domstolen bør vurderes i lys av at slike opptak godt kan tenkes å bli mer omfattende enn de er i dag.

Straffeprosessutvalget har ikke anbefalt å følge Sveriges eksempel med totalforbud for innsyn fra allmennheten i lyd- og bildeopptak fra retten. Det blir riktignok pekt på at det er mange argumenter som kan tale for et absolutt forbud. Det blir vist til at både hensynet til å skjerme sensitive opplysninger, prosessøkonomiske og praktiske hensyn kan tale for et totalforbud. Utvalget mener også at hovedregelen om forbud mot fotografering i rettsmøter i domstolloven § 131a er et argument for et totalforbud, og at etterfølgende innsyn i rettens opptak skaper fare for at fotoforbudet omgås.

Straffeprosessutvalget pekte på at omfattende tilgang til lyd- og bildeopptak for allmennheten står i et spenningsforhold til prinsippet om at saken får sin endelige avgjørelse ved dom. Lyd- og bildeopptak var etter utvalgets syn egnet til å holde liv i en avsluttet sak på en helt annen måte enn tradisjonelle dokumentbevis.[387] Når utvalget likevel konkluderte med at det ikke bør gjelde et totalforbud i norsk rett, synes det først og fremst å være begrunnet i at offentlighetsprinsippet står sterkt i vår prosessordning, og at dette i seg selv veier tungt mot et totalforbud. Straffeprosessutvalgets øye for de mange argumentene for et totalforbud munnet ut i en konklusjon om at terskelen for allmennhetens innsyn må være høy og at innsyn kun bør gjøres under kontrollerte former hos domstolen, uten anledning til kopi.[388] Utvalget uttalte følgende om terskelen for å gi innsyn:

> «Terskelen for innsyn i opptak fra forhandlingene bør derfor være høy, også i situasjoner der innholdet er kjent, for eksempel fordi det er referert offentlig, eller opptaket tidligere har vært avspilt offentlig. Men selv om utvalget mener at tilgangen og tilgjengeligheten må begrenses, bør det i noen tilfeller gis innsyn i opptak fra rettsforhandlingene. Utgangspunktet bør være det generelle grunnvilkåret for øvrige opplysninger; at

[384] Veiledningen 2016 s. 39.
[385] Heuman mfl. (2017) s. 107.
[386] Jf. 23:21 b RB, se Heumann mfl. (2017) s. 107.
[387] NOU 2016: 24 s. 252.
[388] NOU 2016: 24 s. 252.

det er ubetenkelig om innsyn gis. Sentralt for vurderingen av om det skal gis innsyn i opptak, skal være om hensynet til vern om sensitive opplysninger, og til den som forklarer seg, taler mot offentliggjøring. Det må ikke åpnes for innsyn som innebærer risiko for at et vitne eller andre settes i fare, sml. sekretesslagen 7 kap. 48 §».[389]

Den høye terskelen som ble oppstilt for å gi innsyn resulterte i et standpunkt om at opptakene «skal bare helt unntaksvis kunne benyttes utenfor domstolen når allmennhetens behov for informasjonen er stort, for eksempel til forskningsformål».[390] Terskelen synes å være høyere enn den som oppstilles for innsyn i lydsiden av opptak av forklaringer i dansk rett der pressen kan innvilges merinnsyn.

Utreder kan slutte seg til utgangspunktet om at det ikke bør innføres noe totalforbud mot innsyn i lyd- og bildeopptak fra rettsforhandlinger gjort i protokollformål. Det samme gjelder standpunktet om at innsyn bør skje under kontrollerte former slik at rettens opptak ikke spres uten at domstolen eller påtalemyndigheten har kontroll. Terskelen for innsyn i lyd- og bildeopptak som protokollerer en avsluttet offentlig hovedforhandling der enhver har hatt anledning til å være til stede bør imidlertid ikke settes så høyt som utvalgte gikk inn for.

Personvernhensyn veier alltid tungt i vurderinger av om innsyn skal gis. Ved regelen om at rettsmøter som hovedregel skal være offentlige, er det foretatt en prioritering der personvernhensyn må vike for allmenne interesser i innsyn. Dersom innsyn i opptak gis under kontrollerte former og det er tale om en liten, men tidsbegrenset forskyvning i utøvelsen av innsynsretten, er det vanskelig å se at terskelen for innsyn må være en helt annen enn ved fysisk oppmøte i retten. En rett eller adgang til kontrollert gjennomsyn av rettens opptak som ikke er ledsaget av en rett til kopi av opptaket, vil ikke gi grunnlag for andre referatmuligheter enn dem som er tilgjengelige ved tilstedeværelse i retten i dag.

Lyd- og bildeopptak i protokollformål inneholder viktige opplysninger som ikke blir dokumentert for retten på annen måte. Her er det særlig grunn til å peke på tiltaltes forklaring. Tiltalte skal primært forklare seg muntlig for retten. Så fremt forhandlingene skjer for åpne dører, vil enhver kunne få innsyn i forklaringen som blir gitt. Dersom tiltalte er villig til å forklare seg, skal aktor ikke lese opp fra politiforklaringer som er gitt tidligere i saken med mindre det er avvik mellom forklaringene. Politiforklaringene er dermed dokumenter som normalt ikke vil bli dokumentert og som retten heller ikke kan bygge avgjørelsen på. Nekter tiltalte å forklare seg, eller det er avvik mellom forklaringene, har aktor anledning til å lese opp fra politiforklaringen. I Veilederen fra Riksadvokaten punkt 6.5 er det åpnet for at pressen kan få innsyn i dokumentet på stedet for å kunne gi en korrekt gjengivelse:

> «Hvis en politiforklaring er lest opp i retten og den inneholder detaljer om tall, tidspunkter eller annet som det er en fordel å se skriftlig for å kunne gi en korrekt gjengivelse, kan forklaringen lånes ut hvis den er lest opp i sin helhet i åpen rett.»

Det åpnes altså her for en form for kontrollert gjennomsyn for å sikre korrekt gjengivelse. Dersom målet er å oppnå en mest mulig korrekt fremstilling av saken i mediene, bør pressen også kunne ha krav på dokumentinnsyn i lyd- og bildeopptaket fra forhandlingene i ettertid.

Så lenge det er tale om kontrollert gjennomsyn, er spørsmålet om å gi adgang til *innsyn* i lyd- og bildeopptak i realiteten et spørsmål om *teknologivalget* for protokollen skal være avgjørende for innsynsrett. I motsetning til i mange andre land, og herunder Sverige, har Norge tradisjonelt hatt en mer åpen holdning til innslag av bildeteknologi i domstolene. Fotoforbudet i domstolloven § 131a gir ikke et totalforbud mot fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn. Det er adgang til å gjøre unntak fra fotoforbudet under

[389] NOU 2016: 24 s. 252.

[390] NOU 2016:24 s. 252.

hovedforhandlinger i straffesaker dersom det foreligger «særlige grunner». I de tilfeller unntaksadgangen benyttes, er det for å kunne formidle opplysninger fra straffesaker av særlig allmenn interesse til et større publikum.[391] Når det gjøres unntak fra fotoforbudet for mediene, innebærer dette aksept for at opptaket vil bli offentliggjort. Det er vanskelig å se gode grunner til at det skal være snevrere adgang til å gi innsyn i – og kopi av – rettens egne opptak enn det skal være til å gi tillatelse til andre om å gjøre opptak. Praksis for å tillate unntak fra fotoforbudet taler med andre ord for at pressen i enkelte tilfeller også bør kunne få kopi av hele eller deler av opptak retten har gjort.

Et ønske om også å få ulevert *kopi* av opptak er særlig aktuelt for medier som benytter lyd og bilde i sin formidlingsform. En offentliggjøring av lyd- og bildeopptak kan også vise seg å være nødvendig for å dokumentere feil som har blitt gjort. I dommen *Pinto Coelho mot Portugal (nr. 2)* 22. mars 2016 kom EMD til at det var en krenkelse av ytringsfriheten til en TV-journalist å ilegge bot på 1500 Euro for å ha publisert lydopptak av vitneforklaringer og dommeruttalelser fra hovedforhandlingen i en avsluttet straffesak.[392] Opptakene var gjort ulovlig. I reportasjen hadde journalisten av personvernhensyn forvrengt stemmene i lydopptakene. Formålet med reportasjen var å overbevise offentligheten om at domfellelsen av en 18-åring for grovt tyveri i saken var feil. EMD kom under dissens (6-1) til at journalistens ytringsfrihet var krenket. Domstolen la vekt på at saken var avsluttet slik at offentliggjøringen av forklaringene ikke kunne påvirke behandlingen av saken og at stemmene i opptaket var forvrengt for å beskytte dem som uttalte seg. Avgjørelsen viser at håndheving av et absolutt forbud mot å offentliggjøre lyd- og bildeopptak fra offentlige forhandlinger kan være en krenkelse av EMK artikkel 10.

Når det åpnes unntak fra fotoforbudet i domstolloven § 131a, får mediene gjøre opptak som er deres private eiendom og der de selv rår over spørsmålet om når og hvor ofte offentliggjøring av opplysningene skal skje. I håndboken *Dommerne og mediene* s. 47 er det uttalt om anvendelsen av unntaksbestemmelsen at «det verken fra domstolenes side eller fra andre av rettens aktører [har] vært særlige negative erfaringer å høste». Det er imidlertid anbefalt at adgang for mediene til å gjøre selvstendige opptak blir begrenset til deler av forhandlingene der bare profesjonelle aktører opptrer, det vil si innledningsforedrag, prosedyrer, domsavsigelse og i noen grad til sakkyndiges forklaringer. Det er en klart uttalt hovedregel at opptak av forklaringer fra tiltalte, fornærmede og vitner bør nektes. Regelen om å nekte opptak av forklaringene til tiltalte, vitner og fornærmede er begrunnet med personvernhensyn og i hensynet til opplysning av saken. Det blir pekt på at aktørene kan tilpasse sine forklaringer og at prosessen ikke blir rettferdig. Det er dessuten presisert at dette bør gjelde også der aktørene selv gir et uforbeholdent samtykke til opptak. Begrunnelsen som gis for dette er at det kan være nærstående eller andre som rammes av opptaket. Det kan legges til at vitneplikten for mange oppleves som en stor belastning og at en alminnelig forventning om samtykke til eksponering kan øke belastningen.

Protokollopptakene i domstolene omfatter i dag, med unntak for sakkyndige, bare forklaringer som mediene *ikke* tillates å gjøre opptak av. Ikke alle hensynene som er anført mot medienes selvstendige opptak gjør seg gjeldende som argumenter mot å gi pressen adgang til både innsyn *og kopi* av rettens opptak når forhandlingene er avsluttet. Hensynet til opplysning av saken og en rettferdig rettergang gjør seg for eksempel ikke gjeldende som argument. De anførte personvernhensynene vil imidlertid fortsatt tale mot utlevering av kopi av opptak.

Den omtalte dommen *Pinto Coelho mot Portugal (nr. 2)* taler likevel for at utlevering av kopi av opptak av tiltaltes og vitners forklaringer unntaksvis også bør være tillatt. Betingelsen bør være at den opptaket gjelder samtykker og det ellers anses som ubetenkelig.

[391] Se Aarli, «TV-sendte retterganger», *Lov og Rett* 2003 s. 158–169.

[392] Klagesak nr. 48718/112.

Terskelen for å gi kopi av opptak av profesjonelle aktører bør i utgangspunktet være lavere enn for private. Forklaringer fra sakkyndige i straffesaker står likevel i en særstilling. I straffesaker dreie slike forklaringer seg ofte om redegjørelse for helseopplysninger som kan gjelde tiltalte eller fornærmede. Her må hovedregelen være at kopi av opptak ikke kan utleveres.

Personvernhensyn kommer inn med stor tyngde som argument for at et krav på kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeopptak fra enhver må være *tidsbegrenset*. Både hensynet til at domfelte har behov for å legge saken bak seg og praktiske hensyn taler utvilsomt mot at domstolen til enhver tid skal måtte gi innsyn i lyd- og bildeopptak. Allmennhetens interesse i innsyn gjør seg sterkest gjeldende før dom er avsagt i saken og i kort tid etterpå. Det er først og fremst pressen og forskere som kan ha berettiget interesse i innsyn i opptak når det har gått noe tid siden saken er endelig avsluttet i rettssystemet. Hvilke tidsmessige rammer som bør oppstilles drøftes nærmere i neste kapittel.

Virkeområdet for unntak fra fotoforbudet er i domstolloven § 131a etter ordlyden begrenset til hovedforhandlinger. Høyesterett har imidlertid tolket bestemmelsen utvidende med hensyn til hvilke rettsmøter unntaksregelen er anvendelig på. I HR-2019-495-A fikk Dagens Næringsliv tillatelse til å foreta film- og lydopptak under ankeforhandlingene i Høyesterett i en sak som gjaldt en videre anke over kjennelse om ransaking. Det foreslås mot denne bakgrunn at virkeområdet for retten til kontrollert gjennomsyn gjelder lyd- og bildeprotokoller fra «hoved- og ankeforhandlinger», se utkastet til se utkastet til § 29 b tredje ledd.

Forslaget innebærer ikke et forbud mot å gi pressen kopi av lyd- og bildeopptak etter en konkret vurdering av om vilkår for merinnsyn er oppfylt, jf. utkastet til § 29 e. Et eksempel kan være at utlevering av kopi bidrar til en sivil kontroll med metoder og midler i straffeforfølgningen som det er vanskelig å kunne dokumentere på annen måte. Spørsmål om den nærmere gjennomføringen av en slik innsynsrett drøftes nærmere i kapittel 17.

15.5 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har drøftet hvordan retten til innsyn i rettsavgjørelser nærmere er sikret og hvilken rett enhver kan gis til innsyn i domstolenes protokoller, enten disse blir ført som «bok» eller ved opptak med lyd og/eller bilde. Forslagene til ny regulering kan sammenfattes i følgende punkter:

1) *Lovuttrykk for dokumentoffentlighet for rettsavgjørelser:* Retten til enhver til innsyn i rettsavgjørelser i straffesaker gis et klart til uttrykk i loven i utkastet til straffeprosessloven § 29 b første ledd bokstav c. Den unntaksfrie retten til innsyn i domsslutninger er gitt uttrykk i § 29 b annet ledd.
2) *Enhver* gis rettskrav på innsyn i rettsboken, jf. utkastet til § 29 b første ledd bokstav d, så langt det ikke er konkret grunnlag for unntak i medhold av § 29 c eller § 29 d.
3) *Pressen* gis rett til kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeopptak som protokollerer hoved- og ankeforhandlinger, jf. utkastet til § 29 b tredje ledd, så langt det ikke er konkret grunnlag for unntak i medhold av § 29 c eller § 29 d.
4) *Merinnsyn:* For øvrig gjelder en plikt til å vurdere merinnsyn der regelverket åpner for at innsyn kan gis, jf. utkastet til § 29 e.

15.6 Samlet oversikt over forslagene i kapittel 13–15

Forslagene i kapitlene 13–15 kan oppsummeres i følgende tabell der det kort er kommentert om anbefalingene har støtte i tidligere forslag til lovendringer, *Veilederen* til Riksadvokaten (RA), Dommerforeningens håndbok *Dommerne og mediene*, dansk eller svensk rett. Særretter for pressen er kursivert. Se til sammenlikning oppsummeringen i punkt 4.3.

Informasjonskrav	**I dag**	**Forslag til utvidelse**	**Kommentar**
Domstolenes avgjørelser	- Dommer - Kjennelser som avgjør anke, om habilitet, avvisning, gjenopptakelse, erstatning og heving	- Kjennelser som partene er underrettet om - Silingsbeslutninger - *Fengslingskjennelser* - *Beslutning om oppnevnelse av forsvarer m.m,*	I Danmark har pressen krav på innsyn i kjennelser, men ikke i beslutninger. I Sverige er alle rettens avgjørelser som hovedregel offentlige og avgjørelser om bruk av tvangsmidler er gjenstand for s.k. «offentlighetsdåp».
Påtalemyndighetens anklagegrunnlag	Tiltalebeslutninger	Dokumenter med samme funksjon som tiltalebeslutninger dvs. «endelige siktelser», ikke vedtatte forelegg og forslag om tilståelsesdom	Foreslått før, se kap. 3. *Veilederen* (RA) legger til grunn at pressen kan gis innsyn i samme utstrekning som i tiltalebeslutninger
Organisatoriske dokumenter	Berammingslister	- Hjelpedokumenter - *Berammingsbrev* - *Bevisoppgave*	*Veilederen* (RA) og Dommerforeningens håndbok angir at pressen som hovedregel bør kunne få innsyn
Dokumentbevis	-	*Dokumenter som har vært fremlagt offentlig (digitalt faktisk utdrag).*	Foreslått flere ganger, se kap. 3. *Veilederen* (RA) åpner for å gi pressen innsyn med unntak for person-sensitiv informasjon. Ikke krav på innsyn i Danmark. I Sverige er det krav på dokument-innsyn uavhengig av fremleggelse.
Protokoller	-	- Rettsbok - *Lyd- og bildeopptak ved kontrollert gjennomsyn*	Rettsboken er offentlig både i Danmark og Sverige. Lydopptak av forhandlingene er offentlig i Sverige. Pressen har også krav på innsyn i lydopptak i videoprotokoller i Danmark.

Del VI

Saksbehandling, gjennomføring mv.

16 Saksbehandling og klageadgang

16.1 Innledning

Dette kapitlet behandler spørsmål som gjelder saksbehandlingen av innsynskrav. Bestemmelsene om rett til innsyn fra allmennheten gjelder for personer uten krav på juridisk bistand. Loven bør derfor gi en oversiktlig beskrivelse av fremgangsmåten for å få behandlet krav om innsyn. I utkastet til straffeprosessloven § 29 *g* er det foreslått en bestemmelse som gir den som ber om innsyn veiledning til hva søknaden om innsyn skal inneholde og hvor den skal rettes. Videre er det i utkastet til § 29 *h* foreslått å angi kravene til innsynsorganets fremgangsmåte i saksbehandling av innsynskravet i loven. Endelig er det i utkastet til § 29 *i* foreslått en bestemmelse om krav på ny vurdering av forespørselen om innsyn etter klage. I dette kapitlet drøftes de mest sentrale spørsmålene disse reglene reiser.

Et spørsmål som skal drøftes i dette kapitlet er hvilke krav som må stilles til identifikasjon av hva det bes om innsyn i, fra den som ber om innsyn. Et annet spørsmål er hvilke krav som må stilles til innsynsorganets begrunnelse av avslag på søknad om innsyn. Spørsmål om frist for behandling av innsynskrav og krav på ny vurdering av avgjørelse om krav på innsyn skal også drøftes nærmere. I mandatet er det uttrykkelig bedt om at spørsmålet om å lovfeste begrunnelsesplikt og klagerett blir utredet:

> «Det bør også utredes om det er behov for en lovfestet rett til å klage på avslag på innsynsbegjæringer, og om det bør være en plikt å begrunne slike avslag».

Nedenfor drøftes også spørsmål om krav på ny behandling av avgjørelse om *tillatelse* til å gi innsyn.

Spørsmålene som behandles i dette kapitlet må ses i lys av forslagene om å utvide allmennhetens og pressens rett til innsyn i straffesaksdokumenter i de foregående kapitlene 12–15. Utvidelsene som er foreslått i disse kapitlene vil i seg selv trolig øke volumet av innsynskrav som blir fremmet. Flere spørsmål om innsyn vil imidlertid være besvart i loven på en slik måte at de, i alle fall på sikt, vil kunne løses ved selvbetjent innsyn. Spørsmålene må derfor også ses i lys av drøftelsene av hvordan innsyn nærmere kan gjennomføres i det etterfølgende kapittel 17. Med gode tekniske løsninger for gjennomføring av innsynskrav, trenger ikke utvidet innsynsrett for allmennhet og presse påføre myndighetene noen vesentlig økt arbeidsbelastning. Saken stiller seg annerledes når det gjelder behandling av spørsmål om merinnsyn. Spørsmål om merinnsyn kan fremmes i mange og ulike sammenhenger. Selv om vurderingstema og vurderingsmomenter for spørsmål om merinnsyn er søkt konkretisert og klargjort i utkastet § 29 e, er det tale om komplekse vurderinger som det er tidkrevende å saksbehandle. Arbeidsbyrde for innsynsorganet vil derfor være et moment av vekt ved utforming av regler for saksbehandling av innsynskrav.

16.2 Krav om identifikasjon av innsynskravet

16.2.1 Gjeldende rett

Dagens regulering av allmennhetens rett til dokumentinnsyn i straffesaker krever at den som ber om innsyn er i stand til å identifisere *straffesaken* som danner grunnlag for innsynskravet. I straffeprosessloven § 28 tredje ledd er enhver gitt rett til å kreve utskrift av dom i «en bestemt straffesak». Den skjønnsmessige adgangen til å gi innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd gjelder tilsvarende «dokumentene i en avsluttet straffesak». I straffeprosessloven § 28 tredje ledd er det dessuten presisert at krav om innsyn alltid kan avslås dersom den som krever innsyn «bare identifiserer avgjørelsen ved siktedes navn».

Ordningen med fysisk og elektronisk pressemappe, nærmere omtalt i kapittel 17, gjør unntak for identifikasjonskravet for pressen. I forskrift om offentlighet i rettspleien er domstolene pålagt plikt til å ha en mappe over alle nylig avsagte dommer tilgjengelig for pressen. Krav på innsyn i alle nye dommer gjelder i minst fire uker, og det er tillatt å gi slikt innsyn i inntil tre måneder. Ordningen gjør det mulig å føre en løpende kontroll med hvilke saker og sakstyper som til enhver tid er til behandling i domstolen.

Krav til identifikasjon av hva det kreves innsyn i har to formål. Ett av formålene er å lette arbeidsbyrden for organet som skal gi innsyn. Ved at innsynskravet identifiseres, blir det lettere å finne frem dokumentene eller opplysningene det bes om innsyn i. I Ot. prp. nr. 55 (1997–1998) s. 71 er kravet til identifikasjon av innsynskravet i straffeprosessloven nærmere utdypet slik:

> «Mest presist kan dette oppgis ved saksnummer. Men også en tilstrekkelig kombinasjon av andre opplysninger kan oppfylle kravet om bestemt angivelse. Dette kan være opplysninger som dato for domsavsigelse eller hovedforhandling, dommernes, forsvarerens eller aktors navn, nærmere opplysninger om siktelsen/tiltalen, domsslutningen el.».

De færreste uten rettslig interesse i saken vil kjenne saksnummer til en straffesak. Så lenge kravet om innsyn er tilstrekkelig spesifisert til at organet som skal gi innsyn slipper å bruke arbeidstid til å prøve å finne ut hva kravet om innsyn gjelder, er det viktigste formålet med identifikasjonskravet oppfylt.

Det andre formålet med identifikasjonskravet er å hindre misbruk av retten til innsyn. Regler om rett til innsyn skal legge til rette for kontroll med myndighetsutøvelse. Det ligger utenfor formålet med innsynsrett å åpne for bakgrunnssjekk av personer eller søk etter materiale som kan være egnet til å sverte en person. Slike krav om innsyn er ikke begrunnet i hensyn offentlighetsprinsippet skal beskytte. Presiseringen i loven om at identifikasjon ved siktedes navn alene er utilstrekkelig, «[...] gjør det helt klart at en generell forespørsel om utskrift av alle eventuelle straffedommer angående en person, kan avslås», jf. Ot. prp. nr. 55 (1997-1998) s. 71. Når loven stenger for navnesøk, er det for å motvirke at reglene blir misbrukt til formål som innsynsreglene ikke er ment å tjene.

I *Veilederen* fra Riksadvokaten er det i punkt 7.1 pekt på at det kan være naturlig å se hen til identifikasjonskravet i offentleglova 28 annet ledd ved praktiseringen av retten til dokumentinnsyn i straffesaker. Etter denne bestemmelsen må innsynskravet gjelde «[...] ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art». Identifikasjonskravet er her mer lempelig enn i straffeprosessloven ved at det åpnes for krav på innsyn i en bestemt *sakstype*, uten at hver enkelt sak blir identifisert. I NOU 2003: 30 s. 218 ble en slik oppmyking av identifikasjonskravet begrunnet i at den teknologiske utviklingen har gjort det lettere for myndighetene å hente frem opplysninger:

> «På grunn av den teknologiske utviklingen har hensynet til å begrense forvaltningens arbeidsmengde i mange tilfeller ikke den samme vekt som tidligere. Etter utvalgets mening bør dette komme til uttrykk ved at kravet til identifikasjon avdempes. Det bør åpnes for at det kan kreves innsyn i saker av en bestemt art *uten at de enkelte saker identifiseres i den utstrekning dette finnes rimelig*. Utvalget legger også vekt på at en mer fleksibel løsning legger bedre til rette for oppfyllelse av lovens formål om generell kontroll og rettssikkerhet gjennom lettere adgang til opplysninger og dokumenter til bruk for undersøkelser og forskning. Dermed er systemkritikk mulig i like stor grad som fragmentariske tilnærminger. Utvalgets forslag innebærer en fleksibel løsning der det særlig må ses hen til i hvilken grad det aktuelle forvaltningsorganet er utrustet med hjelpemidler for fremfinning av saker» [uthevet her].

Standpunktet i *Veilederen* er altså at innsyn i en bestemt *art* av straffesaker i rimelig

utstrekning *bør* etterkommes selv om ikke hver enkelt sak er identifisert på forhånd av den som ber om innsyn. Loven gir imidlertid ikke krav på dette.

Det er ikke gitt regler om identifikasjon av innsynskravet i tvisteloven. I kommentarutgaven til tvisteloven er det forutsatt at innsynsretten gjelder «en nærmere bestemt sak eller dom», på samme måte som i straffeprosessloven.[393]

16.2.2 Dansk rett

Det er lovfestet et identifikasjonskrav for dokumentinnsyn i rettspleien i retsplejeloven § 41 e, stk. 1. Bestemmelsen krever at den som ber om innsyn «skal angive det dokument eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med». Bestemmelsen tilsvarer offentlighedslovens § 4, stk. 3.[394] Identifikasjonskravet innebærer blant annet at det ikke er anledning til å be om innsyn i alle saker i en gitt periode for selv å finne frem til saker eller sakstyper av interesse. For pressen gjelder det unntak for nylig avgjorte rettssaker. En såkalt «pressebakkeordning», regulert i § 41 f, gir pressen rett til gjennomsyn av alle dommer avsagt de siste 4 uker, uten nærmere spesifikasjon av sakene.

Retsplejeloven § 41 e, stk. 1 gir ellers uttrykkelig adgang til å avslå krav om innsyn i et større antall saker:

> «Anmodninger om aktindsigt i et større antal sager kan afslås, medmindre anmodningen er rimeligt begrundet, herunder når det søges aktindsigt til brug for videnskabelig forskning eller af redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedium til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde.»

Ved anvendelsen av unntaket for innsyn i et større antall saker til forskere eller journalister, er det forutsatt at identifikasjonskravet er oppfylt for hver enkelt sak det bes om innsyn i.[395]

16.2.3 Svensk rett

Også i Sverige må den som ber om dokumentinnsyn «med viss tydelighet ange vilken handling som han eller hon vil ta del av» for at ikke arbeidsbelastningen for myndighetene skal bli for stor.[396] Kravet er ikke lovfestet. Det synes likevel å være noe større aksept for at myndighetene kan måtte gjøre visse anstrengelser for å etterkomme begjæringer om innsyn enn i Danmark. Personsøk etter dommer er ikke forbudt. I NJA 1998 s. 559 uttalte Högsta Domstolen at en domstol hadde plikt til å gå gjennom tilgjengelige register over parter, automatisk eller manuelt, for å etterkomme en begjæring om innsyn i alle dommer om en navngitt person. Noen tilsvarende plikt til å gå gjennom alle dag- eller domsbøker var det derimot ikke.[397] I nyere tid har domstolene, under henvisning til arbeidsbelastning, nektet å etterkomme begjæringer om innsyn i dommer av en bestemt sakstype innenfor en viss tidsperiode dersom dommene ikke er tilgjengelige ved automatiserte søk.[398]

16.2.4 Vurderinger og forslag

Det viktigste formålet med et identifikasjonskrav er å legge til rette for at krav om innsyn i straffesaksdokumenter ikke blir urimelig byrdefullt for dem som skal betjene innsynskravene, det vil si påtalemyndigheten og domstolene. Et annet formål er å unngå misbruk av retten til innsyn til informasjonssøk som en offentlig straffesaksbehandling ikke har til formål å fremme. En utvidet adgang til innsyn for allmennhet og presse vil i seg selv både kunne øke arbeidsbelastningen knyttet til å gi innsyn og faren for misbruk av ordningen. Et lovfestet identifikasjonskrav bør derfor både begrense innsynsorganets

[393] Schei, Tore, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian H. P. Reusch og Toril M. Øie, *Tvisteloven: Kommentarutgave*, bind 1, 2. utgave, Universitetsforlaget 2013 s. 495.
[394] Se Røn (2005) s. 122.
[395] Røn (2005) s. 124.
[396] Heuman mfl. (2017) s. 19.
[397] Heuman mfl. (2017) s. 20.
[398] Se RH 2007:33.

arbeidsbyrde og motvirke misbruk fra den som ber om innsyn.

I praksis synes det å være to sentrale utfordringer knyttet til arbeidsbelastning ved anvendelse av dagens identifikasjonskrav. En utfordring er at krav om innsyn det siste tiåret er blitt mer omfattende og ofte gjelder «alle dokumenter» i en bestemt sak. En annen utfordring er at det fremmes flere krav om innsyn som gjelder «alle saker av en bestemt art» i en bestemt tidsperiode, uten at den enkelte sak er identifisert. Et virkemiddel for å begrense arbeidsbyrden til organet i det første tilfellet er å kreve ytterligere spesifikasjon av hva det kreves innsyn i fra den som ber om innsyn. Et virkemiddel i det andre tilfellet er å gi organet som skal gi innsyn avslagsrett. De to virkemidlene behandles etter tur i det følgende.

Ved henvendelser om innsyn som gjelder «alle sakens dokumenter», er identifikasjon av saken sjelden noe problem. Det er imidlertid arbeidsbelastende å gå gjennom sakens dokumenter og vurdere hvilke opplysninger som det kan gis innsyn i. En slik bredt anlagt begjæring om innsyn kan nok ha til formål å undersøke saken og saksbehandlingen i sin helhet. Men brede innsynskrav kan like gjerne være begrunnet i mangel på kunnskap om hvor opplysningene det søkes etter egentlig kan finnes. Det anbefales at identifikasjonskravet nyanseres slik at det ikke bare gjelder *sak*, men også bes redegjort for hvilke *opplysninger* det søkes etter. I mange tilfeller kan den som ber om innsyn oppfylle dette opplysningskravet ved å redegjøre for formålet med innsyn. Dersom den som ber om innsyn må formulere et slikt mer presist angitt krav, blir det lettere å avklare hvordan kravet om innsyn enklest kan oppfylles.

Identifikasjonskravet har også til formål å hindre misbruk av retten til innsyn til å foreta informasjonssøk som ikke er motivert av de sentrale hensynene om rettssikkerhet, kontroll, tillit og debatt av straffesaker og strafferettspleie som begrunner innsynsreglene. Det anbefales å videreføre vernet mot straffesaksvilkårlige personsøk i loven. I utkastet til straffeprosessloven § 29 g er det inntatt en bestemmelse som gir veiledning om hva som kreves av identifikasjon til den som ber om innsyn. Den viderefører også prinsippet om at innsynsreglene ikke skal kunne benyttes til å grave etter personopplysninger uten at dette tjener noen interesse som innsynsreglene skal beskytte.

Arbeidsbyrden med å gi innsyn kan også begrenses av at organet som skal gi innsyn gis avslagsrett. Dette er særlig aktuelt ved krav om innsyn i et større antall saker og der opplysningene ikke er lett tilgjengelige, for eksempel fordi dokumentene ikke er digitalisert. I praksis synes både påtalemyndigheten og domstolene å strekke seg langt for å etterkomme krav om innsyn i et større antall avgjørelser fra pressen, i tråd med den lempeligere regelen i offentleglova. Med digital dokumentforvaltning hos påtalemyndigheten og domstolene, er det ofte heller ikke særlig byrdefullt å etterkomme krav om innsyn i mange saker av en bestemt art.

Det anbefales likevel ikke å lovfeste tilsvarende rett til innsyn for enhver i et større antall saker av en bestemt art som i offentleglova § 28 annet ledd. Straffesaksdokumenter gjelder personlige forhold, og en slik vid innsynsrett åpner fare for misbruk av opplysninger. Retten til innsyn er et resultat av en interesseavveining der lovgiver har prioritert hensyn som begrunner offentlighet i konkurranse med hensyn som taler for taushetsplikt. Av hensyn til personvern bør identifikasjonskravet i straffesaker være strengere enn det som gjelder etter offentleglova der innsyn ofte ikke står i direkte konflikt med personvern.

Det er på den annen side ønskelig at det utøves systemkontroll med strafferettspleien. Dette er bare mulig ved innsyn i et større antall saker. Dersom vilkår som taler for merinnsyn er oppfylt, bør det derfor kunne gis innsyn i et større antall saker. Innsyn i et større antall saker er da først og fremst aktuelt for pressen eller forskere som har til formål å utøve systemkontroll eller skape debatt om strafferettspleien som sådan. Dersom krav om innsyn i et større antall saker knyttes til vilkårene for merinnsyn, vil det også være anledning til å avvise krav om innsyn fordi kriteriet om at informasjonen må være

tilgjengelig ikke er oppfylt. Det foreslås inntatt et annet ledd i § 29 h som gir hjemmel for å avslå krav om innsyn i et større antall saker, med mindre det er grunnlag for merinnsyn jf. § 29 e.

16.3 Krav til begrunnelse av avslag (avgjørelsesform)

Straffeprosessloven oppstiller ikke nærmere formkrav til begrunnelse av avslag på innsyn i dokumenter i straffesaker. I sivile saker krever tvisteloven § 14-6 tredje ledd som hovedregel at avgjørelse om å begrense allmennhetens rett til innsyn treffes av retten ved kjennelse. Det vil si at avgjørelse om avslag på innsyn må være skriftlig og begrunnet. I NOU 2001: 32 B s. 863 er det vist til at slikt formkrav gjelder for avgjørelse om lukkede dører og at retten «bør gi en begrunnet avgjørelse for å innskrenke det som i utgangspunktet skal være en offentlig saksbehandling». I sivile sakstyper der hovedregelen er lukkede dører jf. tvisteloven § 14-4 første ledd (saker etter ekteskapsloven og barnelova mv.), der retten unntaksvis likevel kan gi innsyn, kan avgjørelse om å nekte innsyn treffes ved beslutning. En beslutning trenger ikke ha grunner.

Prinsippene som er etablert for begrunnelseskrav i tvisteloven bør gjelde tilsvarende for innsyn i straffesaker. Der hovedregelen er at allmennheten eller pressen har krav på innsyn, bør altså avslag på innsyn begrunnes skriftlig. Dette vil innebære at det kreves skriftlig begrunnelse for å anvende unntakene som er opplistet i utkastet § 29 c første og annet ledd samt unntakene i utkastet § 29 d. En regel om skriftlig begrunnelseskrav for avslag er også i tråd med reglene som gjelder for dokumentinnsyn i forvaltningens dokumenter for øvrig. Ved ikrafttredelsen av offentleglova i 2009 ble det i etablert et ubetinget krav om skriftlig begrunnelse av avslag på begjæringer om innsyn i § 31 første ledd med slik ordlyd:

> «Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.»

Kravet om skriftlig begrunnelse gjelder etter offentleglova også for krav om merinnsyn. I Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) s. 101–102 er innføringen av en slik ny regel begrunnet med at dette vil sikre at det blir gitt en begrunnelse for avslaget. Det er også presisert at avslag gjerne kan være standardisert, men skal inneholde to ledd: Avslaget skal oppgi grunnlaget for avslag og opplyse om klagerett og klagefrist. Dette kan betraktes som en veiledende norm for hva avslag på innsyn også bør inneholde i rettspleien.

Det anbefales å lovfeste et krav om skriftlig begrunnelse på avslag på innsyn. I verserende straffesaker vil dermed retten treffe avgjørelse om å nekte innsyn ved kjennelse. Det må fremgå av avslaget at merinnsyn er vurdert og hvorfor merinnsyn er avslått. I typetilfeller som generelt er unntatt fra retten til innsyn nevnt i utkastet § 29 c første ledd og opplysninger nevnt i § 29 d, bør retten likevel kunne treffe avgjørelse om avslag på innsyn ved beslutning, se tilsvarende regel i tvisteloven § 14-6 tredje ledd som gjelder for avslag på innsyn etter tvisteloven 14-4 første ledd. Det samme gjelder for avgjørelse om utsatt rett innsyn etter utkastet § 29 f tredje ledd. En avgjørelse om utsatt innsyn er ikke et avslag på innsyn som bør kunne kreves begrunnet.

16.4 Frist for behandling av krav om innsyn

16.4.1 Generelt

Behandling av krav om innsyn fra allmennheten bør som hovedregel behandles relativt raskt. Både kontroll-, tillit- og demokratihensynet som begrunner prinsippet om offentlighet, taler for dette. Eventuelle feil bør rettes opp så snart som mulig. En rask avgjørelse

viser at krav om transparens blir tatt på alvor og er derfor tillitvekkende. Hurtig behandling av innsynskrav legger dessuten til rette for at opplysninger kan komme en aktuell debatt til gode. I en presset arbeidssituasjon kan nok likevel behandling av innsynskrav være en nærliggende salderingspost både for påtalemyndigheten og domstolene. Det er heller ikke gitt at partene i saken vil anse saksbehandling av innsynskrav fra allmennhet eller presse som en prioritert oppgave verken i verserende eller avsluttede straffesaker. Tvert imot kan det være i partenes interesse at slike krav blir nedprioritert, og partene vil dermed ikke nødvendigvis bidra til å sikre at allmennhetens krav til innsyn er oppfylt. I saker som behandles for domstolene vil det være domstolenes ansvar å ivareta hensyn som offentlighetsprinsippet skal beskytte.

Loven gir i dag ingen frist for behandling av innsynskrav i straffesaker. I *Veilederen* fra Riksadvokaten er det i punkt 7.5 presisert at avgjørelse må skje «innen rimelig tid». I praksis kan begjæringer om innsyn, særlig der det er tale om merinnsynsvurderinger, ta mange måneder. Et eksempel gir en henvendelse fra Bergens Tidende om innsyn i straffesaksdokumenter i den henlagte «Cruisesaken» der ordføreren og havnesjefen i Bergen samt en skipsreder hadde vært etterforsket for korrupsjon. Politidistriktet brukte først fem måneder på å behandle innsynskravet og konkluderte med å etterkomme kravet. Avgjørelsen om å gi innsyn ble påklaget av forsvarer i saken og overordnet påtalemyndighet. Klagebehandlingen tok nesten 11 måneder og endte med avslag. Samlet sett tok behandlingen av innsynskravet nesten 16 måneder. Saken er ikke enestående. I SOM-2017-4037 fikk Rogaland statsadvokatembete kritikk fra Sivilombudsmannen for å ha brukt omlag fire måneder på å behandle en begjæring om dokumentinnsyn i en avsluttet straffesak. Det ble i uttalelsen pekt på at «[...] hensynene til aktualitet og tillit [taler] for at påtalemyndigheten må foreta løpende og raske vurderinger av innsynsbegjæringer».

Krav om innsyn kan kreve mer eller mindre komplekse vurderinger og behovet for rask avgjørelse kan også variere. Offentleglova krever i § 29 første ledd andre punktum at det skal skje «uten ugrunnet opphold». Det skal forstås som et «relativt strengt, og samtidig fleksibelt» krav, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) s. 100. Hovedregelen etter er at enkle innsynskrav skal behandles samme dag de mottas eller senest innen tre virkedager.[399] Av hensyn til å sikre forsvarlig saksbehandling ved anvendelse av unntaksregler og vurdering av om merinnsyn ble det ikke ansett som hensiktsmessig å gi en mer eksakt frist i offentleglova.[400] I NOU 2003: 30 s. 221 pekte også offentlighetslovutvalget på at for strenge krav til saksbehandlingstid i praksis kan føre til mindre offentlighet.

I *Veilederen* fra Riksadvokatens punkt 7.5 blir det pekt på at straffesaksdokumenter, til forskjell fra mange dokumenter som vurderes etter offentleglova, i utgangspunktet er taushetsbelagte. Spørsmål om innsyn forutsetter derfor en konkret og krevende vurdering av om det kan gjøres unntak fra taushetsplikten. Dette gjør det vanskelig å oppstille noen mer presis frist for innsynsbegjæringer enn «rimelig tid». Det blir imidlertid anbefalt å gi den som ber om innsyn en orientering om hvor lang tid saksbehandlingen vil ta «[d]er en antar at saksbehandlingstiden vil kunne ta lenger tid enn innsynsbegjæringen synes å forutsette».

I Danmark gir loven mer eksakte fristregler for behandling av innsynskrav i rettspleien. Avgjørelse skal treffes «snarest». Dersom avgjørelse ikke kan treffes innen 7 arbeidsdager, skal den som søker om innsyn underrettes om dette og om når det kan forventes at en avgjørelse blir truffet, jf. retsplejeloven § 41 e, stk. 3.

Det er ikke gitt eksakte tidsfrister på behandling av innsynskrav i Sverige. I 2 kap. 12 § TF er det gitt rett til innsyn på stedet «genast eller så snart det är möjligt». I 2 kap. 13 § TF er det uttalt at et krav om utskrift eller kopi skal behandles «skyndsamt». I praksis er disse tidsangivelsene forstått slik at det som

[399] Brandt mfl. (2018) s. 422.

[400] Se Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) s. 100.

regel ikke bør gå mer enn et par dager fra et innsynskrav er reist, til dokumenter utleveres.[401]

16.4.2 Vurderinger og forslag

Regler om rett til innsyn for allmennheten i arbeidsprosesser møter gjerne motstand fra arbeidskulturen. Det har særlig vist seg vanskelig å få en regel om merinnsyn til å bli fulgt opp.[402] Det kan være særlig krevende å få nye regler om rett til innsyn og plikt til å vurdere merinnsyn til å virke innenfor straffe-rettspleien. Dette er en samfunnssektor som, med gode grunner, i stor grad er vant til å kunne arbeide uten innsyn. For å kunne realisere en mer transparent straffesaks-behandling – som motvekt til stadig større aksept for bruk av skjulte politimetoder – kan et visst tidspress på saksbehandlingen av allmennhetens innsynskrav i straffesaker tenkes å være nødvendig.

Argumentene fremført i *Veilederen* fra Riksadvokaten mot mer eksakte frister veier likevel tungt. Hensynene som ble trukket frem som argumenter mot lovfesting av mer presise fristregler om innsyn etter offentleglova gjør seg også gjeldende for behandling av innsyns-krav i straffesaker: Krav om innsyn vil være av ulik karakter. Vurderingene av om unntak eller merinnsyn skal få anvendelse kan også være krevende å ta stilling til. For mer kompliserte vurderinger av dokumentinnsyn der merinnsyn må vurderes, er det viktigere at saksbehandlingen blir forsvarlig enn at avgjørelsen blir truffet raskt. Opphold i saks-behandlingen som handler om å få foretatt en forsvarlig vurdering av dokumentene det bes om innsyn i, og opphold som handler om å sikre en eventuell påkrevd avidentifisering av dokumenter eller innhente uttalelse fra berørte parter, vil ikke være «ugrunnet» i offentleg-lovas forstand.

Behovet for at innsynskrav behandles raskt vil kunne variere. Normalt vil behovet være størst i verserende straffesaker og mindre i avsluttede saker. Innsyn i verserende straffesaker skal muliggjøre deltakelse i en aktuell diskusjon om en sak som er til behandling hos domstolene. Behandlingen av krav om innsyn må være rask for at ikke saken skal tape aktualitet. For dokument-innsyn som er omfattet av rettskrav, bør det så langt mulig legges til rette for selvbetjente løsninger for innsyn der dokumenter løpende blir lagt ut for innsyn.

Den foreslåtte retten for pressen til innsyn i dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlige forhandlinger kan være krevende å innfri dersom deler av forhandlingene har vært holdt for lukkede dører. Det bør tilrette-legges for tekniske løsninger som muliggjør en rask utskillelse av dokumenter som har vært gjenstand for møteoffentlighet. I en sak med stor medieinteresse bør det uansett vurderes å behandle saken med forsterket rett for å kunne være i stand til å betjene krav om innsyn som ledd i ledelsen av prosessen.
Det anbefales etter dette å lovfeste en bestemmelse som i utkastet § 29 h sjuende ledd som i likhet med offentleglova § 29 krever at krav om innsyn skal behandles «uten ugrunnet opphold». Det betyr at praksis knyttet til offentleglova § 29 kan gi veiledning om hvordan fristregelen skal tolkes.

16.5 Klageadgang og krav på ny vurdering

16.5.1 Generelt om ny vurdering av avgjørelse om innsyn

Det er et alminnelig rettsstatlig prinsipp at avgjørelser som angår rettsstillingen til et individ skal kunne påklages og undergis en fornyet behandling. Retten til en rettferdig rettergang i Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 gir krav på å få *domstolsbehandling* av tvister om rettigheter og plikter.[403] Den som har fått avslag på et krav om innsyn vil i utgangspunktet ha rett til å få prøvd spørsmålet om avslaget krenker retten til ytringsfrihet i EMK artikkel 10. Dersom

[401] Se JO 2011/12 s. 539 og Heuman mfl. (2017) s. 17–18.
[402] Se Aarli (2013) på s. 794–797.
[403] Jf. Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utgave, Fagbokforlaget 2018 s. 424.

innsyn er innvilget, kan parter i saken tilsvarende ha rett til å få prøvd spørsmålet om avgjørelsen krenker retten til privatliv i EMK artikkel 8.

Domstolsbehandling av innsynskrav er tid- og ressurskrevende. Retten til *forvaltningsklage* skal gjøre det mulig å få en ny vurdering på en relativt rask og billig måte. For myndighetsutøvelse som reguleres av forvaltningsloven er det lovfestet klagerett på enkeltvedtak for parter eller andre med rettslig klageinteresse i §§ 28–34. Straffeprosessloven § 59 a lovfester tilsvarende klagerett over nærmere angitte påtalevedtak. Det er ingen regler om rett til forvaltningsklage på avslag på krav om innsyn for allmennheten i straffeprosessloven.

Sivilombudet kan også behandle klager på forvaltningsvedtak og komme med uttalelser om myndighetsutøvelsen i saken. Ombudet undersøker klager fra borgere som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltning. Spørsmål om avslag på innsyn etter offentleglova er innenfor ombudets arbeidsfelt, og deler av virksomheten til politiet og påtalemyndigheten faller inn under dette (se punkt 7.2.3). Det ligger også innenfor ombudets formål å bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene, jf. lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 3. Både det å sikre informasjonskrav etter EMK artikkel 10 for allmennheten og retten til privatliv etter EMK artikkel 8 for mistenkte og fornærmede er altså innenfor ombudets arbeidsområde. Ombudets arbeidsområde omfatter imidlertid ikke domstolenes virksomhet, jf. sivilombudsmannsloven § 4 annet ledd bokstav c. Klager på etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene som kontrollutvalget har behandlet er ved instruks unntatt fra ombudets virkeområde.[404]

En rett til domstolskontroll med avslag på anmodninger om dokumentinnsyn er betinget av at reglene gir *rett* til innsyn. Der reglene åpner for at allmennheten og pressen kan gis innsyn etter en skjønnsmessig vurdering, og folkerettslige forpliktelser heller ikke gir krav på innsyn, er det ingen rett til domstolskontroll av et avslag på innsyn. Det kan likevel gis adgang til forvaltningsklage innenfor påtalehierarkiet. En slik adgang kan begrunnes i behov for kontroll med utøvelsen av forvaltningsskjønnet. Det er et lovgivingsvalg om det skal gis klageadgang der det ikke er rett til domstolskontroll.[405]

Avslag på krav om dokumentinnsyn hos domstolene må behandles innenfor rammen av domstolens saksbehandlingsformer. Det innebærer at avslag på rettskrav om innsyn må kunne *ankes*.

16.5.2 Gjeldende rett

16.5.2.1 Klage på avslag på innsyn

Politiregisterforskriften § 18-1 første ledd nr. 6 gir rett til å påklage avgjørelse om rett til utskrift og utlån av straffesaksdokumenter i en avsluttet straffesak, jf. straffeprosessloven § 28 og forskriften § 27-3. Klageinstansens vedtak kan ikke påklages, jf. forskriften §18-1 fjerde ledd.

Klageadgangen som gjelder dokumenter nevnt i straffeprosessloven § 28 er dommer og kjennelser som allmennheten har rettskrav på innsyn i. Et avslag kan i dette tilfellet også bringes inn for retten og det kreves ikke at muligheten til forvaltningsklage er benyttet først, se punkt 16.5.2.3 nedenfor.

Klageadgangen knyttet til § 27-3 innebærer at personer som med «saklig grunn» ber om innsyn eller utlån av dokumenter i avsluttede straffesaker etter § 27-2 tredje ledd har klagerett på avslag på innsyn. Klageretten gjelder også avslag på begjæring om kontrollert gjennomsyn selv om dette ikke er uttrykkelig presisert, jf. *Veilederen* til Riksadvokaten punkt 7.6.1. For regelen om innsyn for andre etter § 27-2 tredje ledd er det altså gitt klageadgang selv om reglene ikke gir krav på innsyn. Det er presisert i § 27-3 fjerde ledd at påtalemyndigheten skal gjøre oppmerksom på klageadgangen i et vedtak om avslag på innsyn. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å bringe avslaget inn for retten.

[404] Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen 19. februar 1980 nr. 9862 § 2 første ledd.

[405] Se NOU 2019: 5 s. 377–378.

For verserende straffesaker er det ikke gitt noen bestemmelse om klageadgang. I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 7.6.2 er det påpekt at det likevel er en «viss praksis for at overordnet påtalemyndighet vurderer klager etter påtaleinstruksen § 16-5». Det er også anbefalt at slike klager blir behandlet så langt dette lar seg gjøre. Det synes altså å være en ulovfestet klageadgang. Det blir imidlertid pekt på at klagebehandling av innsynskrav ikke må gå på bekostning av fremdriften i saken:

> «Slike klager bør behandles så langt det med rimelighet lar seg gjøre. Det vil imidlertid ikke alltid være praktisk mulig å behandle klager som fremsettes under eller kort tid før hovedforhandlingen, og i slike tilfeller må klageinstansen særlig vurdere om det vil være forsvarlig av hensyn til saksavviklingen å pålegge aktor forberedende klagebehandling».

Det er heller ikke gitt nærmere regler om klageadgang for krav på innsyn der begjæringen er begrunnet i EMK artikkel 10. I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 7.6.1 er det lagt til grunn at overordnet påtalemyndighet også har plikt til å realitetsbehandle slike klager på avslag på innsyn. Avslag på innsyn etter EMK artikkel 10 kan imidlertid også bringes inn for retten uten at muligheten for forvaltningsklage er uttømt, jf. Rt. 2012 s. 458 avsnitt 19.

Klager som behandles av overordnet påtalemyndighet på ulovfestet grunnlag kan ikke påklages videre. Det generelle forvaltningsrettslige prinsippet om at klageinstansens vedtak i klagesaken ikke kan påklages er uttrykt i straffeprosessloven § 59 a femte ledd. EMK artikkel 10 vil imidlertid kunne tjene som hjemmel for å bringe et avslag på innsyn inn for retten, se punkt 16.5.2.3 nedenfor.

16.5.2.2 Klage på tillatelse til innsyn

Prosesslovgivningen gir ingen klageadgang til overordnet påtalemyndighet på avgjørelse om å *tillate* innsyn. Det er imidlertid heller ikke gitt noen uttrykkelig bestemmelse som tilsvarer offentleglova § 32 første ledd andre punktum som sier at avgjørelser om å gi innsyn *ikke* kan påklages. På ulovfestet grunnlag synes aktørene i straffesaker under tiden å bli hørt og gis rett til å uttale seg ved vurderingen av om innsyn skal gis. I praksis forekommer det også at aktører i saken blir gitt formell klageadgang på beslutninger om å gi merinnsyn. I «Cruise-saken» omtalt foran (punkt 12.3.3.1), ble forsvareren til to av de siktede i en henlagt straffesak gitt klageadgang på politidistriktets beslutning om å gi Bergens Tidende merinnsyn. Overordnet påtalemyndighet omgjorde beslutningen om å gi innsyn. Saksbehandlingen av innsynskravet tok i dette tilfellet 16 måneder.

16.5.2.3 Adgangen til å bringe avslag inn for retten

Noen avslag på innsyn kan bringes inn for retten. Det gjelder for det første avslag på *utskrift* av en dom eller kjennelser som er nevnt i straffeprosessloven § 28 tredje ledd, jf. § 28 sjuende ledd. I Rt. 2012 s. 458 avsnitt 19 uttalte Høyesteretts ankeutvalg at straffeprosessloven § 28 sjuende ledd ikke oppstiller noen prosessforutsetning om at adgangen til å påklage et avslag til overordnet påtalemyndighet har vært utnyttet. Avslag fra påtalemyndigheten kan dermed bringes direkte inn for retten uten at avslaget har vært klaget inn for overordnet påtalemyndighet. I så fall må retten sørge for å begjæringen blir forelagt påtalemyndigheten til uttalelse.[406]

Også avslag på innsyn som er begrunnet i EMK artikkel 10 kan bringes inn for retten. Det er en prosessforutsetning at begjæringen om dokumenttilgang har vært behandlet og avgjort av påtalemyndigheten først, men det er som nevnt over ikke et krav at adgangen til forvaltningsklage er utnyttet, jf. Rt. 2012 s. 458 avsnitt 19.

[406] Jf. Keiserud mfl. (2020a) s. 122.

16.5.2.4 Adgangen til å bringe tillatelse inn for retten

En avgjørelse om å tillate innsyn kan bringes inn for retten ved sivilt søksmål av aktører som har rimelig grunn til å anse innsynet som en krenkelse av retten til privatliv i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 eller eventuelle andre rettigheter som gir prøvingsrett for domstolene. Slik prøving av tillatelser til innsyn vil ikke kunne forhindre at krenkelse finner sted.

Prosesslovgivningen inneholder ingen bestemmelse som gir adgang til å bringe tillatelser om innsyn inn for retten som ledd i behandlingen av innsynssaken og som derved kan hindre at konvensjonskrenkelse finner sted. I praksis har prosessregler som gjelder rett til innsyn for dem som er involvert i saken likevel vært tolket slik. Høyesteretts ankeutvalg tok dette standpunktet når det gjaldt fornærmedes rett til innsyn etter straffeprosessloven § 242 i «22. juli-saken». Det var flere hundre fornærmede i saken. Påtalemyndigheten hadde gitt fornærmede i saken som gjaldt drapene på Utøya tillatelse til innsyn i samtlige politiforklaringer, også dem som gjaldt saken om bombeangrepet på regjeringskvartalet. Fornærmede fra saken om bombeangrepet motsatte seg at det ble gitt innsyn i deres politiforklaringer. Ankeutvalget ga dem medhold i at dette kunne prøves for retten. Det ble vist til at EMK artikkel 13 ga krav på et effektivt rettsmiddel for å få prøvd spørsmålet om konvensjonskrenkelse, og til domstolenes selvstendige plikt til å sikre menneskerettighetene etter EMK artikkel 1. Ankeutvalget pekte på at et rettsmiddel som kunne *hindre* at krenkelse fant sted var å foretrekke fremfor et etterfølgende reparativt tiltak (avsnitt 18).

Det er uklart hvor langt ankeutvalgets avgjørelse rekker som prejudikat et krav om rettslig prøving av en tillatelse til å gi innsyn eller merinnsyn til allmennheten. I *Veilederen* fra Riksadvokaten punkt 7.6.1 er det imidlertid lagt til grunn at det også *bør* være en rettslig prøvingsadgang for avgjørelser om å tillate innsyn etter straffeprosessloven § 28 og politiregisterloven/-forskriften dersom det med rimelig grunn hevdes at innsyn vil innebære en konvensjonskrenkelse.

16.5.3 Danmark

Retsplejeloven § 41 e, stk. 2 gir regler om rett til ny prøving av avgjørelser om dokumentinnsyn i rettspleien. Avslag på en begjæring om innsyn i rettsavgjørelser treffes av retten og kan kreves behandlet på nytt av enhver ved kjæremål (anke) innen 2 uker.[407] Massemediene kan også kreve ny behandling av avslag på noen av de særretter til innsyn som er forbeholdt dem i retsplejeloven § 41 f. Det gjelder innsyn i dommer avsagt de siste 4 uker (stk. 1) og innførsler i rettsbøker (stk. 5). Det er en kjæremålsavgift på 400 Dkr, men den som bringer avslaget inn for retten får avgiften tilbakebetalt om anken blir avgjort i samsvar med klagers påstand.

Avgjørelse om å gi dokumentinnsyn i straffesaker til personer med en «individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål», jf. retsplejeloven § 41 d, treffes av politidirektøren. Avgjørelsen kan påklages til overordnet anklagemyndighet innen 4 uker, og kun én gang.[408] Det er ikke gitt særlige regler om adgang til klage på, eller rettslig prøving av, tillatelser til innsyn.

16.5.4 Sverige

Retten til dokumentinnsyn er som forklart i punkt 6.3.1 grunnlovfestet i 2 kap. 1 § TF. I 6 kap. 7 § OSL er det gitt en alminnelig regel om rett til ny behandling ved avslag på dokumentinnsyn. I og med at retten til dokumentinnsyn i straffesaker som hovedregel først inntrer ved behandling av straffesaken i domstolene, vil avslag på dokumentinnsyn gjerne bli løst ved ny behandling innenfor domstolhierarkiet. Med unntak for Högsta domstolens beslutninger kan alle domstolenes beslutninger om å nekte dokumentinnsyn kreves prøvd på ny, jf. 6 kap. 7 § OSL.[409] Forutsetningen for retten til slik

[407] Jf. retsplejeloven § 41 e, stk. 2, jf. § 394.
[408] Jf. retsplejeloven § 41 e, stk. 2, jf. § 102.
[409] Heuman mfl. (2017) s. 27.

rettslig prøving er at avslaget er begrunnet i anvendelse av bestemmelser i Tryckfrihetsförordningen eller offentlighet och sekretesslagen. Det kan ikke kreves fornyet behandling av en beslutning om å nekte å utlevere *opplysninger* fra dokumenter.[410]

Innsynsreglene krever ikke at myndighetene innhenter uttalelser fra parter eller tredjepersoner før innsyn gis. I håndboken om sekretess m.m. for domstolene er det likevel påpekt at det ikke er noe hinder for at myndighetene gjør dette, for eksempel som ledd i en vurdering av om vilkår for sekretess kan være oppfylt.[411]

16.5.5 Vurderinger og forslag

Bestemmelser om klage og adgang til rettslig overprøving er spredt på flere regelverk og er til dels ulovfestet. Dette gjør reglene temmelig uoversiktlige. Det bør gis klarere regler om muligheten til å få en ny vurdering i loven. Det må også avklares om *tillatelser* til å gi allmennheten og pressen innsyn bør kunne påklages eller bringes inn for retten av partene i saken.

I utkastet til straffeprosessloven § 29 *i* er det foreslått å lovfeste en rett til klage på avslag på krav om innsyn. Bestemmelsen tar sikte på å gi klagerett også på en avgjørelse om å nekte merinnsyn. Beslutninger om merinnsyn er svært skjønnsmessige. Dette taler for at det bør være anledning til å få en fornyet vurdering av et avslag. I bestemmelsen om klagerett er det derfor vist både til bestemmelsene om krav på innsyn i § 29 a og § 29 b og bestemmelsen om merinnsyn i § 29 e.

I utkastet til bestemmelse om klagerett i § 29 *i* annet ledd er det videre lagt opp til at klage i verserende saker behandles ved anke innenfor domstolhierarkiet. Det er ellers foreslått at klage på avslag på avgjørelse om innsyn i avsluttet straffesak skal kunne påklages til nærmeste overordnede organ i påtalehierarkiet og kan bringes inn for retten til endelig avgjørelse, se utkastet til § 29 *i* tredje ledd.

Innsynsretter som er begrunnet i offentlighetsprinsippet krever normalt ikke samtykke fra personer som er omtalt i saksdokumentene, og det er heller ikke foreslått å lovfeste noen regel om klagerett på tillatelser om innsyn. Lovregler om alminnelig rett til innsyn hviler nettopp på et rettspolitisk valg fra Stortinget om at personvernhensyn må vike for offentlige interesser. Når offentleglova § 32 første ledd annet punktum avskjærer rett til å klage på tillatelse, er det foretatt et bevisst politisk valg i disfavør av den som mener å ha krav på taushetsplikt.[412] Noen rett til å påklage tillatelser til innsyn er heller ikke gitt i noen av våre naboland. En rett til klage på tillatelser vil kunne bidra til at behandling av innsynskrav kan ta svært lang tid. Cruisesaken omtalt i punkt 16.4.1 ovenfor er et eksempel på dette. Av hensyn til å unngå trenering av innsynssaker anbefales det ikke at det gis klagerett til tillatelser om å gi innsyn, heller ikke når det er tale om merinnsyn. Dersom parter og andre særlig berørte personer har fått uttale seg før innsyn gis, bør innsynsorganet ha kompetanse til å innvilge innsyn med endelig virkning. Det er foreslått lovfestet et krav om at parter og andre særlige berørte personer skal ha fått anledning til å uttale seg i klagesaken i utkastet § 29 *i* fjerde ledd.

Ved spørsmål om å gi merinnsyn, ved å unnlate å benytte de unntakshjemlene som fins, er ikke rammene for lovgivers prioriteringer klart definert. Dersom det ikke skal være rett til å klage på tillatelser, er det særlig viktig at hensynet til parter og eventuelle andre særlig berørte personer blir ivaretatt i saksbehandlingen av innsynskravet første gang dette blir reist. Retten til et effektivt rettsmiddel mot konvensjonskrenkelse taler i slike tilfeller for at parter og eventuelle andre særlig berørte personer må få anledning til å uttale seg også før en avgjørelse om å gi merinnsyn blir tatt. I forarbeidene til klagebestemmelsen i offentleglova er det påpekt at bestemmelsen ikke setter noe forbud mot at særlig involverte personer blir kontaktet før innsyn gis.[413] Sivilombudsmannen har også

[410] Heuman mfl. (2017) s. 33.
[411] Heuman mfl. (2017) s. 26.
[412] Se eksempler i Brandt mfl. (2018) s. 441–442.
[413] Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) s. 104.

uttalt at god forvaltningsskikk tilsier at den som berøres i særlig grad blir varslet om at innsyn blir gitt.[414] Et varsel til berørte parter kan anses som en nødvendig betingelse for at innsynssaken skal bli tilstrekkelig opplyst. I utkastet til § 29 h tredje ledd er det foreslått en regel om at parter og andre som blir særlig berørt av en avgjørelse om å gi merinnsyn skal få anledning til å uttale seg før slik avgjørelse treffes.

16.6 Klageinstans

16.6.1 Generelt

Regler om klageinstans må ses i sammenheng med hvilket organ som har kompetanse til å treffe avgjørelse om innsyn. I utkastet til § 29 g annet ledd er kompetansen til å avgjøre spørsmål om innsyn i verserende saker lagt til domstolene. Utkastet § 29 g tredje ledd legger kompetansen til å avgjøre spørsmål om innsyn i avsluttede saker til politidistriktet og i arkiverte saker til Arkivverket. I utkastet til bestemmelse om klagerett i § 29 *i* er det foreslått inntatt et andre og tredje ledd som gir tilsvarende veiledning om rett klageinstans.

I avsluttede saker der spørsmålet om innsyn behandles av politidistriktet, er det nærmeste overordnede påtalemyndighet som er klageinstans. Det vil si at statsadvokatembetet skal behandle klagesaken. Om spørsmålet om innsyn er avgjort av statsadvokatembetet, treffer Riksadvokaten avgjørelse i klagesaken. Dersom forvaltningsklage ikke fører frem, kan spørsmålet om innsyn bringes inn for retten til endelig avgjørelse. Bestemmelsen er en kodifisering av praksis.

16.6.2 Et sentralt klageorgan?

Klagebehandling krever ressurser. Avslag på innsyn skal ikke gis før det er foretatt en vurdering av om vilkårene for merinnsyn er til stede, og en slik vurdering kan være arbeidskrevende å ta stilling til. I tillegg inneholder bestemmelsen om merinnsyn skjønnsmessige vilkår. Det er fare for at praktisering av regler om merinnsyn kan gi ulik praksis fra domstol til domstol og fra politidistrikt til politidistrikt. Det kan reises spørsmål ved om det kunne være hensiktsmessig å etablere et sentralt klageorgan, eller en sentral klageenhet for behandling av spørsmål om innsyn i straffesaker.

Spørsmål om etablering av et sentralt klageorgan for innsynssaker for å oppnå likebehandling etter offentleglova har vært drøftet. Et mindretall i offentleglovutvalget gikk inn for å opprette et sentralt uavhengig klageorgan. I Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) gikk departementet inn for å følge flertallets standpunkt om å følge det alminnelige systemet med klage til overordnet organ som ellers i forvaltningen. Det ble blant annet vist til at det var viktig med kjennskap til det aktuelle området av forvaltningen som saken gjaldt og at klageorganet burde ha «minst» den samme faglige kompetansen som førsteinstansen (s. 103).

Et felles klageorgan spørsmål om innsyn i straffesaker vil være faglig spisset på en annen måte enn et tilsvarende organ etter offentleglova. Et felles klageorgan vil kunne ha en faglig kompetanse som kan sikre likebehandling, konsistens praktisering av regelverket og øke spesiell kompetanse om hvor grensen mellom allmenne interesser i innsyn og personvern skal trekkes. Ved å samle informasjon om hvilke krav om innsyn som etterkommes og hvilke som blir avslått er det også enklere å utarbeide statistikk og stimulere til forskning på området. Et felles klageorgan styrker også uavhengigheten i prøvingen. Et felles klageorgan kunne for eksempel vært lagt til Riksadvokaten eller Domstolsadministrasjonen. Spørsmålet drøftes ikke nærmere her. Dersom forslagene til utvidelse av allmennhetens rett til dokumentinnsyn følges opp, anbefales det å utrede nærmere muligheter for sentralisert klagebehandling av dokumentinnsyn for allmennheten etter straffeprosessloven.

[414] SOM-2012-2950 og Brandt mfl. (2018) s. 442.

16.7 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har behandlet spørsmål som gjelder saksbehandling og krav på ny behandling av innsynskrav. Forslagene til ny regulering kan sammenfattes i følgende fire punkter:

1) *Identifikasjonskrav:* et krav om identifikasjon av gjenstanden for innsyn er foreslått lovfestet i utkastet til § 29 g. Bestemmelsen kodifiserer også det gjeldende forbudet mot personsøk. Bestemmelsen åpner dessuten for å avslå krav om innsyn i et større antall saker med mindre det er grunnlag for merinnsyn.
2) *Avgjørelsesform:* hovedregelen er et krav om skriftlig begrunnelse på avslag på krav om innsyn. Avslag på innsyn kan treffes ved beslutning når det gjelder visse dokumenttyper og opplysninger som er eksplisitt unntatt fra retten til innsyn og som det sjelden kan gis innsyn i.
3) *Fristregler:* krav om innsyn skal behandles «uten ugrunnet opphold» og praksis knyttet til offentleglova er relevant for tolkningen av denne fristregelen.
4) *Klageadgang:* Det gis rett til å klage på avslag på krav om innsyn i verserende og avsluttede straffesaker. Klageretten gjelder også avgjørelse om å gi merinnsyn.

17 Gjennomføring av innsyn

17.1 Oversikt

I mandatet er det bedt om at utredningen vurderer *hvordan innsyn skal gis*. Den formelle hovedregelen for gjennomføring av innsyn er i dag et krav på «utskrift», jf. straffeprosessloven § 28. Denne regelen må forstås i lys av hva som var mulig da bestemmelsen ble gitt. I dag kan innsyn gjennomføres elektronisk, uten utskrift. I så tilfelle gir folkerettslige forpliktelser rammer for hvordan gjennomføringen kan være regulert. Det gis en oversikt over hvordan regler om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor og regler for personvern setter rammer for elektronisk gjennomføring av innsyn nedenfor. Videre vil tre prinsipielt forskjellige måter for gjennomføring av innsyn bli behandlet:

1. Selvbetjening (punkt 17.4)
2. Individuelt vedtak om kopi, utlån eller gjennomsyn (punkt 17.5)
3. Kontrollert gjennomsyn (punkt 17.6)

Spørsmålet om hvordan innsyn skal gis, aktualiserer også spørsmål om bruk av vilkår for innsyn. Innsyn på vilkår om forbud mot offentlig gjengivelse av opplysninger skal drøftes i kapittel 18. I punkt 17.7 og 17.8 i dette kapitlet vurderes regler om å gi innsyn på andre vilkår, for eksempel vilkår knyttet til lagring eller sletting av informasjon eller vilkår om betaling.

17.2 Formell hovedregel om krav på «utskrift»

Spørsmål om hvordan innsyn kan gis avhenger av tilgjengelige teknologier. Den formelle hovedregelen for gjennomføring av innsyn er «utskrift», jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd. Påtaleinstruksen § 16-5 åpner for «utlån» av dokumenter i verserende straffesak og politiregisterforskriften § 27-2 dessuten for «utlån og gjennomsyn» av dokumenter i avsluttet straffesak. Alle disse alternativene forutsetter at innsyn blir gjennomført ved fysisk tilgang til et papir-dokument. Reglene om gjennomføring av innsyn er preget av å være fra en førdigital tid.

Den formelle hovedregelen om «utskrift» i straffeprosessloven § 28 må ses i lys av hvordan det var vanlig å gjøre dokumenter tilgjengelig for andre i 1981 da straffeprosess-loven ble vedtatt. Datamaskiner var ikke i alminnelig bruk. Dokumenter ble utarbeidet ved hjelp av skrivemaskiner og kunne mangfoldiggjøres av stensilmaskiner eller fotokopimaskiner. Gjennomføring av lovens krav på utskrift kunne realiseres ved at den som ba om innsyn fikk utlevert en stensilert eller fotografert kopi av originaldokumentet. Da det ble gitt mer detaljerte regler om gjennomføring av innsyn for allmennheten ved forskrift om offentlighet i rettspleien 6. juli 2001 nr. 757, var de tekniske mulighetene blitt annerledes. I forskriftens § 9 gis det krav på å «få tilsendt utskrift via post, telefaks, elektronisk post eller liknende». Her ble det altså åpnet for dokumentutveksling i form av elektronisk kopi. Forskriften kunne imidlertid ikke endre lovens krav på å få gjennomført dokumentinnsyn ved «utskrift». Gjennom-føring av innsyn ved utskrift av dokumenter i papirform er fortsatt lovens formelle hovedregel.

Digitale tjenester har gjort det langt enklere å gjennomføre innsyn for allmennheten. Data som skal være offentlige, kan gjøres åpent tilgjengelig for alle på internett. En utfordring ved dette er at målgruppen for innsyn blir langt større enn reglene om offentlighet i rettspleien i utgangspunktet er designet for. Gjennom internasjonalt samarbeid er det trukket opp rammer for digital kommunika-sjon som setter visse rammer for hvordan innsyn kan gjennomføres ved bruk av digitale tjenester.

17.3 Rettslige rammer for digital gjennomføring av innsyn

17.3.1 To typer internasjonale forpliktelser

To typer av internasjonale regelsett setter rammer for gjennomføring av innsyn ved digitale verktøy.[415] Det ene regelsettet har til formål å fremme viderebruk av offentlig informasjon. Rettsgrunnlaget som er innarbeidet i norsk rett er EUs direktiv om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (direktiv 2003/98/EF som endret ved direktiv 2013/37/EU). Det nye direktiv 2019/61024 om åpne data og viderbruk og gjenbruk av offentlig sektor informasjon (ODD) er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen. Regelverket søker å gjøre tilgang til offentlige data så tilgjengelige som mulig, på like vilkår for alle.

Det andre regelsettet har til formål å sikre at private og offentlige aktører behandler personopplysninger på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte. Rettsgrunnlaget er Europaparlamentets og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) GDPR, som er innarbeidet ved personopplysningsloven. Dette regelverket stiller krav til behandling av «personopplysninger». Personopplysninger er i GDPR artikkel 4 nr. 1 definert slik:

> «[...] enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet, [...]»

Det er få dokumenter i straffesaker som ikke inneholder opplysninger som nevnt ovenfor. De to typene av regelsett er begge av betydning for hvordan allmennheten kan gis innsyn i dokumenter om straffesaker. Nedenfor gis en kort oversikt over hvordan og hvorfor disse reglene får anvendelse på spørsmålene som drøftes i dette kapitlet.

17.3.2 Offentleglova og viderebruksdirektivet

Viderebruksdirektivet er innarbeidet i norsk rett ved offentleglova. Direktivet gjelder for alle offentlige myndigheter, også dem som ellers ikke omfattes av offentleglova. I offentleglova § 2 sjuende ledd er derfor virkeområdet for enkelte av bestemmelsene i loven utvidet til å gjelde for alle virksomheter omfattet av direktivet. Bestemmelsene i offentleglova §§ 6, 7 annet ledd, 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og annet ledd vil etter dette også sette rammer for regulering av rett til innsyn for allmennheten i straffesaker.

De nevnte bestemmelsene gir flere begrensninger med hensyn til utforming av regler om gjennomføring av innsyn i dokumenter i straffesaker. Det er for det første ikke adgang til å forskjellsbehandle mellom sammenliknbare tilfeller eller til å gjøre avtale om enerett til informasjon med mindre dette er nødvendig for å kunne levere en tjeneste i allmenn interesse jf. § 6 første og annet ledd. Særretter til data, for eksempel overfor pressen, må være saklig begrunnet, og det er ikke anledning til å forskjellsbehandle ulike typer medier. For det andre setter direktivet rammer for å ta betalt for offentlig informasjon. Eventuell betaling for innsyn kan ikke settes høyere enn de faktiske kostnadene

[415] For mer utførlig redegjørelse vises det til Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 42–52.

ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene, jf. § 8 tredje ledd. Vilkår for betaling for informasjon må dessuten være offentlige og om mulig være tilgjengelig elektronisk jf. § 8 fjerde ledd. Direktivet stiller for det tredje krav om at innsyn i informasjon som er offentlig skal være fullstendig. Det vil si at retten til kopi av et dokument gjelder alle eksisterende format og språkversjoner jf. § 30 første ledd tredje punktum). Rammene som er gitt av viderebruksdirektivet er tatt i betraktning i de videre drøftelsene i dette kapitlet.

17.3.3 Personopplysningsloven og GDPR

Personopplysningsloven og forordningen gjelder som nevnt i punkt 7.3.3 ikke når politi, påtalemyndighet og domstoler opptrer innenfor rammen av sin straffeforfølgende myndighet, jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b. Det er likevel ikke opplagt at politi, påtalemyndighet og domstoler kan sies å opptre innenfor rammen av sin straffeforfølgende myndighet ved gjennomføring av regler om rett til dokumentinnsyn for allmennheten etter prosesslovgivningen.

I Danmark er det antatt at retsplejelovens regler om dokumentinnsyn er lex specialis i forhold til personvernreguleringen i EU.[416] Et slikt synspunkt kan støttes av personvernforordningens artikkel 86 som åpner for utlevering av personopplysninger i allmennhetens interesse dersom dette er i samsvar med «unionsretten *eller* medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt» (uthevet her). Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i et høringsnotat om forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova tilsvarende antatt at «nasjonale regler om innsyn kan gå foran reglene i forordningen dersom dette er nødvendig for at forordningen ikke skal begrense innsynsadgangen».[417]

I fortalepunkt 154 som utdyper forholdet mellom personoppysningsvern og regler om allmennhetens rett til innsyn (gjengitt i punkt 7.3.3), er det likevel anbefalt at den nasjonale reguleringen av offentlighet og viderebruk av informasjon blir brakt «i samsvar med» retten til vern om personopplysninger gitt i forordningen. Om ikke GDPR får direkte anvendelse, bør reglene om gjennomføring av dokumentinnsyn etter prosessreglene altså likevel utformes slik at det ikke oppstår motstrid med GDPR. Dersom det er et behandlingsgrunnlag etter GDPR for de ulike operasjonene som er nødvendig for å gjennomføre innsyn for allmennheten, er det klart at det ikke foreligger slik motstrid.

Når offentlige myndigheter behandler personopplysninger begrunnet i nasjonale regler om offentlighet, og opplysningene ikke tilhører «særlige kategorier» som nevnt i GDPR artikkel 9, vil flere av alternativene i GDPR artikkel 6 kunne tjene som behandlingsgrunnlag. Behandling av personopplysninger er tillatt etter GDPR artikkel 6 nr. 1 *bokstav c* dersom «behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige» og etter *bokstav e* dersom «behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt».

For behandling av «særlige kategorier» av opplysninger nevnt i GDPR artikkel 9 nr. 1, kreves det også et rettslig grunnlag i GDPR artikkel 9 nr. 2. De særlige kategoriene av personopplysninger som er listet opp i bestemmelsen er:

> «[...] rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, samt behandling av genetiske opplysninger og biometriske opplysninger med det formål å entydig

[416] Se Domstolsstyrelsens Notat om aktindsigt i retssager 2016 s. 36.

[417] Se Høringsnotat fra Lovavdelingen om Endringer i personopplysningsloven mv. (unntaket for ytrings- og informasjonsfrihet, forholdet til offentleglova anvendelse for Svalbard), Snr. 19/4154, 2019 s. 38.

> identifisere en fysisk person, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering, [...]»

Mange straffesaksdokumenter vil kunne inneholde slike særlige kategorier av personopplysninger. GDPR artikkel 9 nr. 2 *bokstav f* gir da et mulig behandlingsgrunnlag, i alle fall for domstolene: «Behandlingen er nødvendig for å fastsette, gjøre gjeldende eller forsvare rettskrav eller når domstolene handler innenfor rammen av sin domsmyndighet». Ellers er antakelig det mest praktiske alternativet *bokstav g*: «Behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

GDPR art. 10 er en særregel av betydning for regulering av ansvaret for gjennomføring av innsyn i rettsavgjørelser i straffesaker. Bestemmelsen lyder slik:

> «Behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak på grunnlag av artikkel 6 nr. 1 skal bare utføres under en offentlig myndighets kontroll eller dersom behandlingen er tillatt i henhold til unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som sikrer nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter. Alle omfattende registre over straffedommer må bare føres under en offentlig myndighets kontroll.»

Bestemmelsen er ikke ansett for å oppstille en høyere terskel for å behandle personopplysninger utenfor offentlig myndighets kontroll enn kravene som gjelder for de «særlige kategorier» av opplysninger nevnt i artikkel 9,[418] og som i det vesentlige tilsvarer det som tidligere regulering av personopplysninger ble omtalt som «sensitive personopplysninger». I teorien er det videre antatt at uttrykket «lovovertredelser» gir et særlig personvern for opplysninger om at en person er mistenkt, og ikke bare gjelder rettskraftige dommer.[419] Det betingelsesløse kravet i andre punktum om at «omfattende» registre over straffedommer bare må føres under en offentlig myndighets kontroll, er heller ikke forstått som noe mer enn at den offentlige myndigheten må være «behandlings*ansvarlig*» i forordningens forstand, det vil si «alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes».[420] Bestemmelsen er dermed ikke er til hinder for bruk av private tjenesteytere som *databehandlere* som «behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige», jf. GDPR artikkel 4 nr. 8. Det betyr at det er anledning til å benytte eksterne tjenesteytere for eksempel til avidentifisering eller tilgjengeliggjøring av dokumenter for innsyn.

Ved ikrafttredelsen av offentleglova og offentlegforskrifta i 2009 ble reglene om gjennomføring av innsyn harmonert med den dagjeldende personvernforordningen slik at adgangen til offentliggjøring av personopplysninger på internett ble begrenset. Etter tilpasningen til GDPR i 2018, unntar offentlegforskrifta § 7 annet ledd bokstav c uttrykkelig «opplysningar som nemnde i personvernforordninga artikkel 9 og 10» fra informasjon som det er tillatt å offentliggjøre for allmennheten på internett. Reglene om gjennomføring av dokumentinnsyn i rettsavgjørelser i forskrift om offentlighet i rettspleien er ikke blitt tilsvarende harmonisert med personvernforordningen. I DA-rapporten om «Allmenngjøring av rettspraksis» fra 2020 er det på s. 49 pekt på at det er nødvendig å revurdere reglene om offentlig tilgjengeliggjøring av

[418] Se Prop. 56 LS (2017–2018) s. 51og Jarbekk (2019) s. 189–191.

[419] Se Jarbekk, Eva I. E., *Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR): med kommentarer*, 1. utgave, Gyldendal 2019, kommentar til GDPR artikkel 10 med videre henvisning.

[420] Se definisjonen av «behandlingsansvarlig» i GDPR artikkel 4 nr. 7.

rettsavgjørelser uten avidentifisering. Denne vurderingen tiltres her og drøftes nærmere nedenfor. Spørsmål om avidentifisering er særlig aktuelt der selvbetjening fra åpne nettsider benyttes som gjennomføringsmåte for innsyn, men kan også være aktuell ved annen elektronisk deling av dokumenter.

17.4 Selvbetjening

17.4.1 Innledning

Verken straffeprosessloven eller domstolloven pålegger myndighetene noen *plikt* til å legge til rette for selvbetjent innsyn i straffesaksdokumenter for allmennheten eller for pressen. Retten til dokumentinnsyn er i utgangspunktet *reaktiv* og utløses ved henvendelse til domstolene eller påtalemyndigheten. Domstolene har plikt til å gi opplysninger om berammede rettsmøter «på forespørsel», jf. domstolloven § 122 annet ledd. Tilsvarende er utskrift av dom eller andre avgjørelser noe enhver «kan kreve» etter straffeprosessloven § 28 tredje ledd, og bare i inntil 5 år etter at dommen er avsagt. Høyesterett gir allmennheten merinnsyn ved at egne rettsavgjørelser fra 2008 og frem til i dag tilgjengelige i avidentifisert form på egen hjemmeside.

Forskrift om offentlighet i rettspleien pålegger domstolene en plikt til å ha fysiske pressemapper og åpner for at gjennomføring av innsyn kan skje elektronisk. Ordningene omtales nedenfor. Tilgang på rettsavgjørelser fra domstolene må ses i lys av at det er flere private tilbydere av rettsinformasjonstjenester, som dels mot betaling og dels uten vederlag åpner for selvbetjent innsyn i rettsavgjørelser. Gjeldende rett må også ses i lys av det politiske initiativet til å gjøre all digital rettspraksis tilgjengelig for allmennheten, omtalt i punkt 17.4.2.6 nedenfor. Det gis en summarisk oversikt over selvbetjeningsløsninger for innsyn i rettsavgjørelser i Danmark, Sverige, Finland og Europa for øvrig før det gis anbefalinger om fremtidig bruk av selvbetjente løsninger for gjennomføring av innsyn.

17.4.2 Beskrivelse av dagens ordning

17.4.2.1 Fysiske pressemapper

I forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 er domstolene pålagt en plikt til å ha fysiske pressemapper der alle domsslutninger og alle rettsavgjørelser som det ikke er forbudt å gi utskrift av, skal være tilgjengelige for innsyn fra pressen. Avgjørelsene skal være tilgjengelige i «minst fire uker», men ikke lenger enn tre måneder. Den manuelle ordningen for selvbetjent innsyn er etablert etter mønster fra Danmark og fremstår som nokså upraktisk for vår tid. I praksis har adgangen til å tilgjengeliggjøre rettsavgjørelser for pressen på lukkede nettsider overtatt funksjonen til de fysiske pressemappene. Den obligatoriske ordningen med fysiske pressemapper for selvbetjent innsyn er likevel ikke opphevet. Formelt sett er det brudd på forskrift ikke å tilby en slik tjeneste.

17.4.2.2 Åpne nettsider for allmennheten

I forskrift om offentlighet i rettspleien § 6 er det gitt hjemmel for å kunne publisere opplysninger om tid og sted for rettsmøter på åpne nettsider for allmennheten. Det er forbudt å offentliggjøre siktedes navn når berammingslister offentliggjøres på denne måten. I praksis skjer offentliggjøring av berammingslister på domstol.no som er et felles nettsted for alle domstolene i Norge. Nettstedet blir administrert av Domstoladministrasjonen.

Det er videre gitt hjemmel i forskriften § 11 for at domstolene kan legge ut rettsavgjørelser på åpne nettsider for allmennheten. Tillatelsen gjelder i samme omfang som det er krav på utskrift av rettsavgjørelsen. I straffesaker hvor siktelsen ikke er allment kjent skal avgjørelsen anonymiseres «så langt det er nødvendig for å hindre identifisering av siktede» og opplysninger som kan identifisere fornærmede «kan bare legges ut dersom dette finnes ubetenkelig», jf. § 11 tredje ledd bokstav a. I praksis er kravet om anonymisering forstått slik at avidentifisering – det vil

si at direkte identifiserende opplysninger er fjernet – er tilstrekkelig.[421]

Forskriften åpner for at «uanonymiserte» rettsavgjørelser kan være tilgjengelige på nett i inntil tre måneder, jf. § 11 fjerde ledd. Dette vil være tillatt der siktelsen er allment kjent. Hjemmelen til å legge ut rettsavgjørelser i straffesaker som ikke er avidentifisert, blir imidlertid ikke benyttet. I dag er det bare Høyesterett som systematisk offentliggjør rettsavgjørelser på internett, og da i avidentifisert form.[422] Tingretter og lagmannsretter publiserer unntaksvis rettsavgjørelser av stor allmenn interesse på sine hjemmesider.

17.4.2.3 Lukket pressetjeneste på Domstol.no

Forskrift om offentlighet i rettspleien § 6 og § 11 gir domstolene adgang til å tilgjengeliggjøre berammingslister og rettsavgjørelser som inneholder siktedes navn på lukkede nettsider for pressen. Berammingslister med navngitte parter skal fjernes senest to uker etter avholdt rettsmøte, mens rettsavgjørelser med siktedes navn må fjernes innen tre måneder. I praksis har denne muligheten til elektronisk selvbetjening overtatt funksjonen til de fysiske pressemappene.

Domstoladministrasjonen har etablert en felles elektronisk pressetjeneste. Så å si alle domstolene deltar i denne, men omfanget av informasjon som legges ut kan variere fra domstol til domstol. Journalister kan søke om tilgang til pressetjenesten fra Domstoladministrasjonen og logger seg inn via ID-porten. Vilkårene for tilgang er at søker har journalistikk som hovedgeskjeft, som ansatt eller frilanser, mediet journalisten er knyttet til må være omfattet av medieansvarsloven § 2 og mediet må være forpliktet til å følge pressens etiske regler.[423] Domstoladministrasjonen foretar en konkret prøving av om vilkårene er oppfylt før det gis tilgang. Det ligger innenfor redaktøransvaret å påse at bruk av opplysningene fra pressetjenesten skjer i samsvar med lov og presseetiske regler. Ved misbruk av informasjon, kan brukeren miste tilgang. Ulovlig offentliggjøring av opplysninger, kan sanksjoneres med rettergangsstraff (bot).

17.4.2.4 Betalingsbaserte rettsinformasjonstjenester

Private betalingstjenester som Lovdata, Gyldendal Rettsdata og DIBKunnskap mottar etter avtale med Domstoladministrasjonen rettsavgjørelser for tilgjengeliggjøring for sine kunder. Avgjørelsene mottas i tekstbehandlingsformat (docx) sammen med en maskinlesbar fil (xml) med metadata.[424] Xml-filen angir avgjørelsesreferanse, domstol, saksnummer, avgjørelsesform, avgjørelsesdato, parter og dommere og kan dessuten inneholde sammendrag og stikkord. Rettsinformasjonssystemene sørger for avidentifisering av rettsavgjørelsene før kundesegmentet får tilgang. Hvem som helst kan kjøpe tilgang til disse tjenestene.

Lovdata er en privat stiftelse og ansvarlig for det mest brukte rettsinformasjonssystemet blant jurister. Stiftelsen har siden 1997 på eget initiativ gitt åpen tilgang til rettsavgjørelser innenfor et begrenset tidsrom.[425] Tilbudet omfattet i første omgang bare avgjørelser fra Høyesterett, men ble utvidet til å inkludere avgjørelser fra lagmannsrettene i 1999 og tingrettsavgjørelser i 2016. Avgjørelsene er tilgjengelige i gratisversjonen av Lovdata i ett år.

Sammenliknet med tilgangen på åpent tilgjengelige avgjørelser fra Høyesterett, er åpent tilgjengelige rettsavgjørelser fra ting- og lagmannsrett i Lovdata svært begrenset. Ved lavere rettsinstanser er det opp til den enkelte dommer/saksbehandler om en avgjørelse skal sendes fra domstolenes felles fagsystem (Lovisa) til slike private tilbydere av rettsinformasjonssystemer. Det er derfor

[421] Se punkt 11.4 foran.
[422] Se «Svar på spørreskjema om offentliggjøring av rettsavgjørelser» fra Domstoladministrasjonen 28.09.20.
[423] Se https://www.domstol.no/elektronisk-pressemappe/kriterier-for-godkjenning/ (besøkt 1. februar 2021)
[424] Jf. Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 29.
[425] Se Lovdatas Årsmelding 2019 s. 5.

tilfeldig hvilke avgjørelser som er tilgengelige via disse løsningene.

17.4.2.5 Rettspraksis.no

Etter privat initiativ ble nettstedet Rettspraksis.no lansert 17. mai 2018. Nettstedet offentliggjorde 40.000 høyesterettsavgjørelser fra 2002–2018. Avgjørelsene fra perioden 1836–2005 var lastet ned fra en DVD utgitt av Lovdata i 2005, avgjørelsene fra 2006 til 2007 lastet ned fra Lovdatas online-databaser mens avgjørelser fra 2008 og fremover var hentet fra Høyesterett sine nettsider. Initiativtakerne hevdet offentliggjøringen var vernet av retten til ytringsfrihet. I HR-2019-1725-A ga Høyesterett Lovdata medhold i at offentliggjøringen av rettsavgjørelser på Rettspraksis.no var i strid med stiftelsens enerett til egne databaser etter åndsverkloven § 24. Retten til ytringsfrihet kunne ikke tjene som rettsgrunnlag for inngrep i Lovdatas opphavsrettslige vern knyttet til oppbygning av et betalingsfinansiert rettsinformasjonssystem. De private aktørene ble pålagt å slette alle rettsavgjørelser som var hentet fra Lovdata samt å slette Lovdatas sammendrag til avgjørelser avsagt i 1945 eller senere. På nettstedet rettspraksis.no finnes nå mer enn 40.000 høyesterettsavgjørelser, 29.000 lagmannsrettsavgjørelser og ca 80 tingrettsavgjørelser offentlig tilgjengelig, med sammendrag. Allmennheten er invitert til å legge til avgjørelser på nettstedet. Straffesakene er avidentifisert.

17.4.2.6 Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser

Konflikten mellom Lovdata.no og Rettspraksis.no bidro til en politisk diskusjon om tilgang på rettsavgjørelser for allmennheten. I budsjettbehandlingen for 2020 omdisponerte justiskomiteen 1,5 millioner for at Domstoladministrasjonen skulle iverksette et prosjekt omtalt som «Allmenngjøring av rettspraksis».[426] Dette ble fulgt opp i tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. januar 2020. Prosjektet dreier seg om å gi allmennheten en vederlagsfri tilgang til rettsavgjørelser på en digital plattform for å gi kunnskap om gjeldende rett. Dette skal gjelde for rettsavgjørelser så langt tilbake i tid som man har digitale arkiver og fremtidige rettsavgjørelser. Åpen tilgang til rettsavgjørelser skal legge til rette for gjenbruk og viderebruk i tråd med de retningslinjene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet for tilgjengeliggjøring av offentlige data.

En arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen la frem rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser. Anbefalinger for etablering av 'Plattform for domstoldata'» 18. desember 2020. Rapporten og anbefalingene som er av størst interesse for denne utredningen, er nærmere omtalt foran i kapittel 4 (punkt 4.2.8) og drøftes nærmere nedenfor i punkt 17.4.7. Domstoladministrasjonen har fått i oppdrag å redegjøre for tekniske løsninger og eventuelle økonomiske behov innen 1. oktober 2021.[427] Den anbefalte løsningen er antatt å kunne være i drift i 2024.

17.4.3 Dansk rett

Systemet for gjennomføring av innsyn er nokså likt i Norge og Danmark, men tidsintervallet for selvbetjent innsyn er gjennomgående kortere i Danmark. Oversiktlige berammingslister er elektronisk tilgjengelig for to uker frem i tid på den enkelte domstols hjemmeside.

Domstolsstyrelsen har etablert et ekstranett for journalister der berammingslistene ikke er avidentifisert. Innlogging på ekstranett krever elektronisk identifikasjon (medarbejdersignatur). Domstolsstyrelsen foretar en konkret vurdering av om den som ber om tilgang til ekstranettet oppfyller vilkårene for virkeområdet til medieansvarsloven og kontinuerlig beskjeftiger seg med rettsreportasjer. Adgangen til ekstranettet er tidsbegrenset til 1 år og bortfaller automatisk med

[426] Se Innst. 6 S (2019–2020) Merknader til kap. 410 Domstolene s. 14-15.

[427] Se tildelingsbrev til Domstoladministrasjonen 21. desember 2020 fra Justis- og beredskapsdepartementet s. 7.

mindre massemediet søker om fornyet tilgang. For frilansere er adgangen tidsbegrenset til fire uker. Ved misbruk av medarbeider-signatur eller av opplysninger det gis innsyn i, kan mediet utestenges i inntil ett år.

Et flertall av danske domstoler har fysiske pressemapper, såkalte «pressebakker», for selvbetjent innsyn i dommer avsagt de siste 4 uker, jf. retsplejeloven § 41f. Det var (i mai 2020) ingen domstoler som hadde etablert digitale pressebakker.[428]

Højesteret har en database med et utvalg av søkbare dommer og kjennelser som er blitt avsagt etter september 2009.[429] Databasen inneholder avidentifiserte sammendrag og gir lenke til avgjørelsene i fulltekst i pdf-format. Et sammendrag av enkeltavgjørelser som antas å ha offentlig interesse blir lagt ut på tingrettenes hjemmesider.

I Domstolsstyrelsesloven § 9 a (LBKG 25. april 2017 nr. 390) ble det i 2015 gitt hjemmel for at Domstolsstyrelsen kan opprette og drifte en digital domsdatabase for offentlig-gjøring dommer. Overføring av retts-avgjørelser skal skje automatisk fra domstolene. Domsdatabasen skal inneholde alle fremtidige dommer fra Højesteret, landsrettene og Sø- og Handelsretten, samt alle påankede dommer fra byrettene. Databasen skal også inneholde dommer av særlig rettskildemessig eller historisk verdi. Alle avgjørelsene skal avidentifiseres. Databasen skal bli tilgjengelig for enhver i 2021.

Arbeidet med å digitalisere og avidenti-fisere dommer er lagt til Retten på Bornholm som sentral «anonymiseringsenhet».[430] Behandlingsenheten skal bistå øvrige dom-stolers med anonymisering av enkeltsaker og offentliggjøring av avgjørelser på domstol.dk.[431] Domstolen har siden 2016 arbeidet med å klargjøre historiske, prinsi-pielle eller på annet vis «retsinformatorisk interessante» avgjørelser for den sentrale domsdatabasen, i hovedsak fra de høyere domstolene (landsretter og Højesteret).

På ekstranett for pressen er det gitt søkemulighet i anonymiserte sammendrag som er publisert av alle domstolene i landet de siste 12 måneder. Sammendragene gir informasjon som kan benyttes til å begjære innsyn i avgjørelsene i fulltekst hos den domstol som har truffet avgjørelsen. Domstolsstyrelsen har også utviklet en åpen hjemmeside rettet mot journalister som dekker rettssaker, https://retgodtatvide.dk/.

17.4.4 Svensk rett

Sverige har i mindre grad tilrettelagt for selvbetjent elektronisk dokumentinnsyn enn Norge og Danmark. Berammingslister for to uker frem i tid er tilgjengelige på den enkelte domstols hjemmesider som nedlastbare pdf-dokument.

Via nettstedene www.domstol.se eller www.lagrummet.se som blir administrert av Domstolverket, har allmennheten adgang til en database over anonymiserte «veiledende avgjørelser». Dette er avgjørelser som doms-toler på høyere nivåer selv har betraktet som retningsgivende for fremtidige saker. Avgjørelser fra Høgsta domstolen går tilbake til 1981 mens hovrettenes avgjørelser går tilbake til 1993. Avgjørelsene er avidenti-fisert, jf. rettsinformationsförordningen 22§, men bruk av initialer i stedet for navn på partene i saken er i praksis foreløpig akseptert som tilstrekkelig til å tilfredsstille krav om personvern.[432]

Alle tingrettsavgjørelser og avgjørelser som ikke finnes tilgjengelig i databasen over veiledende avgjørelser, må bestilles fra den domstol som har truffet avgjørelsen. For dommer avsagt i 2015 eller senere er det

[428] Opplysninger fra Johanne Kiørboe i Domstolsstyrelsen, i e-post av 12. mai 2020.

[429] http://www.hoejesteret.dk/om/afgoerelser/Pages/default.aspx.

[430] Se Årsrapport for 2019 på https://domstol.dk/media/n0yhckjq/aarsrapport-2019-retten-paa-bornholm.pdf s. 6.

[431] Opplysninger fra Specialkonsulent Johanne Kiørboe i Domstolsstyrelsen i e-post 12. mai 2020.

[432] Justitiekanslerns (JKs) beslutning 2005-05-31, dnr. 3021-03-42 og Heuman mfl. (2017) s. 106.

opprettet en sentral e-tjeneste på domstolverkets sider som automatisk retter innsynshenvendelser til de ulike domstolene.

17.4.5 Finsk rett

Finland har utviklet rettsinformasjonssystemet Finlex som har likhetstrekk med Lovdata, men eies av Justisdepartmentet og driftes av det private selskapet Edita Publishing Ltd. Finlex gir samlet tilgang til rettskilder fra offentlige myndigheter, men gir tilgang til færre rettsavgjørelser enn Lovdata gir for norsk rett. Rettsavgjørelsene som er tilgjengelige i Finlex er begrenset til «prejudikater» fra Högsta Domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen og enkelte avgjørelser fra ankedomstolene. Justisdepartementet samarbeider med driftsselsskapet og to finske universiteter om å utvikle en automatisert avidentifiseringstjeneste som skal kunne benyttes både på rettsavgjørelser og andre rettslige dokumenter.[433]

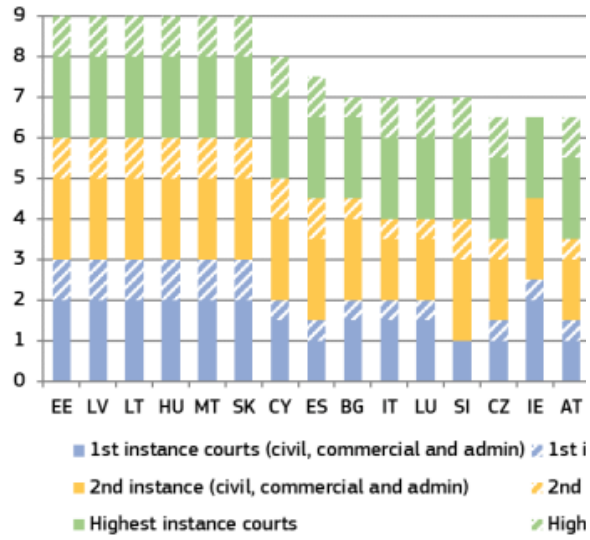
17.4.6 EU-rett

Innenfor EU-samarbeidet er det artikulert en «beste praksis» for internettpublisering av rettsavgjørelser.[434] Her blir det blant annet gitt uttrykk for at «[d]et kan betragtes som en god praksis at gøre offentliggjorte retsafgørelser — i det omfang dette er muligt i betragtning af de tekniske eller budgetmæssige begrænsninger og i betragtning af kendetegnene ved udarbejdelsesprocessen — tilgængelige i computerlæsbare formater med henblik på videreanvendelse». For å tilrettelegge for internasjonal utveksling og aggregering av rettspraksis er det også utarbeidet en «europeisk rettspraksisidentifikator» (ECLI) som inneholder krav til standardisert registrering av rettsavgjørelser. Standarden angir også et minimumssett av ensartede metadata som skal tilrettelegge for søkemuligheter i databaser over europeisk rettspraksis på områder med felles regulering.[435]

EU Justice Scoreboard er en årlig komparativ studie som kartlegger utviklingstrekk i domstolene innenfor medlemsstatene i EU basert på visse faste indikatorer for kvalitet, uavhengighet og effektivitet. Formålet er ikke å harmonisere de ulike domstolssystemene i Europa, men rankingen synliggjør hvilke områder enkeltstater må arbeide med for å gi et domstolstilbud av høy kvalitet etter europeisk standard. Datagrunnlaget er basert på selvrapportering fra medlemsstatene. Av resultattavlen som ble publisert i 2019 fremgår det at et flertall av europeiske land gjør rettsavgjørelser i straffesaker fra alle trinn i rettshierarkiet tilgjengelig for allmennheten på internett. Følgende figur er hentet fra EU Justice Scoreboard 2020 som ble offentliggjort 10. juli dette år:[436]

[433] Se omtale på https://seco.cs.aalto.fi/projects/anoppi/en/.
[434] 2018/C 362/02.
[435] 2019/C 360/01.
[436] Se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0306&from=EN s. 30.

Figure 28: Online access to published judgme
(civil/commercial, administrative and criminal ca
Commission ([68]))



*(*) Maximum possible: 9 points. For each court instance, one civil/commercial and administrative and criminal cases respe available. For Member States with only two court instances, p mirroring the respective higher instance court of the non-existi distinguish the two areas of law (civil/commercial and administra both areas. **BE**: for civil and criminal cases, each court is in judgments. **BG:** Court of Cassation criminal decision are information. **DE:** each federal state decides on online availabilit summary cases are not generally the subject of a written judg judges decide on which judgments to be published. **LU** and **SE** (only landmark cases). **AT:** for first and second instance, judges decide on publication according to published criteria. **PL:** for a decides on the publication. **PT:** for civil and criminal cases publication.*

Av de stater som har rapportert om online-publisering, er det et fåtall som offentliggjør alle rettsavgjørelser i straffesaker på internett. Tilbakeholdenheten med offentliggjøring gjelder særlig første instans. Figuren viser at Sverige, Finland, Kroatia, Hellas og Slovenia ikke offentliggjør straffesaksavgjørelser fra første instans på internett.

17.4.7 Vurderinger og forslag

17.4.7.1 Innledning

Selvbetjeningsløsninger for innsyn er tids- og kostnadsbesparende når tekniske løsninger for slik gjennomføring er på plass. Innsyn kan realiseres uten at offentlige tjenestemenn må foreta en konkret vurdering av gjenstanden for innsyn *etter* at begjæring om innsyn er reist og kan gjennomføres uavhengig av kontortid. Dette frigjør tid for tjenestemenn og gir stor fleksibilitet for den som ønsker innsyn. De fleste europeiske land har politiske mål og ambisjoner om at selvbetjent innsyn i rettsavgjørelser skal være mulig. Lovdata har sørget for at Norge faktisk har et godt tilbud at offentlig tilgjengelige rettsavgjørelser sammenliknet med øvrige land i Norden. Men gratis tilgang fra Lovdata er begrenset til avgjørelser som er truffet det siste året og databasen inneholder få tingrettsavgjørelser. Med Domstoladministrasjonens prosjekt «Allmenn offentliggjøring av rettspraksis» er det tatt sikte på å etablere en offentlig selvbetjeningsløsning fra en plattform som Domstoladministrasjonen har det administrative ansvaret for. Dette vil gjøre langt flere rettsavgjørelser med metadata tilgjengelig for gratis selvbetjent innsyn for enhver. Prosjektet tar også sikte på en automatisert overføring av rettsavgjørelser med metadata til den lukkede pressetjenesten slik at pressen får et mer fullstendig og tilgjengelig verktøy for sitt samfunnsoppdrag.

Utreder tiltrer anbefalingen i rapporten utarbeidet for Domstoladministrasjonen om «Allmenn offentliggjøring av rettspraksis» med hensyn til valg av «utvidet løsning» for en plattform for domstoldata. Det er bare den utvidete løsningen som vil sikre at dommer i straffesaker fra første instans blir tilgjengelig for selvbetjent innsyn. Siden en stor andel av henvendelsene om innsyn hos domstolene gjelder straffesaker, vil den alternative minimumsløsningen som er skissert i rapporten, i mindre grad føre til lettelser i arbeidsbyrden med å gi innsyn.

17.4.7.2 Åpen tilgang krever avidentifisering

Ved åpen tilgang til rettsavgjørelser fra en elektronisk plattform tilsier krav om å harmonere regler om offentlighet med personvernregelverket i GDPR, at dokumentene må være avidentifisert. Uavhengig av om eksterne tjenesteytere blir benyttet som databehandlere, er det offentlige myndigheter som vil være behandlingsansvarlig for prosessene med avidentifisering og tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser.

I utkastet til ny straffeprosesslov § 29 b femte ledd er det gitt plikt til å avidentifisere dokumenter som legges ut på åpen elektronisk plattform i samsvar med forslag fremsatt for slik offentliggjøring av rettsavgjørelser i prosjektet «Allmenn offentliggjøring av rettspraksis» (2020). Det bør også legge til rette for selvbetjent innsyn i andre straffesaksdokumenter som er omfattet av innsynsrett etter utkastet til § 29 a. Dokumenter til samme sak må da være lenket sammen. I utkastet til § 29 a tredje ledd er det formulert en tilsvarende bestemmelse om krav til avidentifisering av dokumenter som gjøres tilgjengelig på en åpen elektronisk plattform i verserende straffesaker.

I avsluttet straffesak er det påtalemyndigheten som har det midlertidige arkivansvaret og som er rett organ for å behandle innsynskrav. Dersom de foreslåtte utvidelsene av retten til innsyn i straffesaksdokumenter fra denne utredningen blir fulgt opp av lovgiver, anbefales det at Riksadvokaten i samarbeid med Politidirektoratet nedsetter en arbeidsgruppe for å utrede muligheten for en liknende selvbetjeningsordning for dokumentinnsyn i påtalevedtak, etter modell fra prosjektet «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser – Plattform for domstoldata».

17.4.7.3 Automatisert avidentifisering

Det er åpenbare gevinster knyttet til bruk av automatiserte prosesser for avidentifisering. Det finnes maskinlæringsalgoritmer som er i bruk til avidentifisering av rettsavgjørelser, men ingen av disse har 100 % treffsikkerhet. Med nulltoleranse for feil, krever for eksempel også Lovdatas maskinlæringsalgoritme med 99,4% treffsikkerhet, manuell etterkontroll.[437]

I Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» er det på s. 77 ikke ansett som realistisk å få utviklet et avidentifiseringsverktøy som ikke krever manuell etterkontroll. Rapporten skisserer for øvrig på s. 74 (figur 5.1) opp en rekke alternative kombinasjoner av intern eller ekstern databehandler for å avidentifisere og tilgjengeliggjøre rettspraksis for allmennheten. De to løsningsalternativene som foreslås forutsetter at avidentifisering enten blir utført av Domstolsadministrasjonen, av én enkelt domstol slik som i Danmark eller kjøpes av en ekstern aktør. Den foretrukne løsningen er at oppgavene knyttet til avidentifisering blir utført internt i Domstoladministrasjonen, eventuelt at funksjonen lokaliseres til én domstol. Dette er begrunnet i at fagsystemet Lovisa legger til rette for å utvikle et automatisk avidentifiseringsverktøy som programvareutvidelse til tekstbehandlingsprogrammet som dommerne skriver i. Dersom det utvikles et integrert avidentifiseringsverktøy, ser arbeidsgruppen det som vanskelig eller lite hensiktsmessig å tjenesteutsette oppgaven med avidentifisering.[438]

Løsningen som skisseres i rapporten om plattform for domstoldata gjelder rettsavgjørelser som blir produsert i domstolenes tekstbehandlingssystem. I utkastet til § 29 a er det foreslått at retten til innsyn for enhver i tiltalebeslutningen, som ikke er produsert i domstolenes eget tekstbehandlingssystem, skal ligge hos domstolen. Dersom det skal være aktuelt å gjøre tiltalebeslutningen eller andre dokumenter som domstolene ikke har utarbeidet tilgjengelige for selvbetjenting fra plattform for domstoldata, forutsettes det at programvareutvidelsen som gir automatisk avidentifisering i domstolene, eller et tilsvarende verktøy, også er tilgjengelig for påtalemyndigheten.

17.4.7.4 Særlig om domsslutningen

Domsslutningen er alltid offentlig. Ingen skal kunne bli domfelt i hemmelighet. Dette følger både av det betingelsesløse kravet på å få rettsavgjørelser «pronounced publicly» i EMK artikkel 6 nr. 1 og av domstollovens regler. Domstolloven § 124 fjerde ledd første punktum uttaler at «[o]pplesning av domsslutningen foregår alltid offentlig». Det betyr

[437] Se Lovdatas årsrapport 2019 s. 11.

[438] Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 5.

likevel ikke at domsslutningen må være offentlig for hvem som helst på åpne nettsider. Det er ingen internasjonale instrumenter som krever dette, og slik offentliggjøring lar seg vanskelig harmonere med moderne krav til personvern slik disse kommer til uttrykk i GDPR artikkel 10.

Tiltaltes personopplysninger utgjør vanligvis en vesentlig del av domsslutningen når en straffesak behandles i første instans. I tingretten vil domsslutningen eksempelvis i en sak om oppbevaring og overdragelse av narkotika typisk være skrevet i følgende format med eksplisitt angivelse av navn og fødselsdato:

«Ola Nordmann, født 17. mai 1990, dømmes for overtredelse av straffeloven § 231 til fengsel i 15 – femten – dager.»

Ved en offentliggjøring av domsslutningen på åpent nettsted, vil opplysningene om lovovertredelsen være tilgjengelige og søkbare for enhver lenge etter at straffen er sonet. Det er vanskelig å forene en slik løsning med menneskerettslige krav til privatliv og moderne krav til personvern. Det er også hjemmel i domstolloven for å begrense innsyn i domsslutningen. I domstolloven § 124 fjerde ledd andre punktum er det uttalt at «[p]ersonopplysninger kan utelates når hensynet til privatlivets fred tilsier det». Det er også hjemmel i domstolloven § 130 annet ledd for å forby offentliggjøring av personopplysninger som kan «røpe noens identitet» i domsslutningen dersom hensynet til privatlivets fred og fornærmedes ettermæle krever det. Det er problematisk å anvende slike begrensninger i en lokal rettsmøtekontekst. Det er derimot mindre problematisk å benytte disse hjemlene til å begrense personkretsen domsslutningen blir offentlig tilgjengelig for.

Av hensyn til tilgjengeligheten i regelverket anbefales det å innta en særlig bestemmelse i kapitlet om dokumentoffentlighet i straffeprosessloven som presiserer av kravet om avidentifisering av straffesaksdokumenter på åpent nettsted også gjelder for domsslutningen. Det er inntatt et andre punktum i utkastet § 29 b femte ledd som gir uttrykk for dette.

Påbudet om å fjerne direkte identifiserende opplysninger ved deling av dokumenter på åpne nettsteder begrenser ikke den alminnelige referatretten til rettsavgjørelser. Dersom domstolen ikke har nedlagt referatforbud i saken, har normalt ikke domfelte personer noe rettsvern mot å bli offentlig identifisert i mediene. Den alminnelige referatretten omfatter en rett til å gjengi hvem som blir dømt, hva vedkommende blir dømt for og hvilken straff som blir idømt i en bestemt sak. Et påbud om å fjerne direkte identifiserende opplysninger ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform vil imidlertid forhindre at offentlige myndigheter og private rettsinformasjonssystemer bidrar til å akkumulere personopplysninger fra straffesaker i det offentlige rom.

17.4.7.5 Pressens tilgang til straffesaksdokumenter fra lukket nettsted

Den elektroniske pressetjenesten gir tilgang til flere dokumenter enn dem enhver kan kreve innsyn i, og tilgangen gis uten avidentifisering. Begrunnelsen for den særlige innsynsretten er at pressen har en særlig funksjon når det gjelder utøvelse av kontroll og kritikk av rettssystemet og når det gjelder å spre kunnskap om straffesaker. Kjennskap til identiteten til mistenkte, fornærmede og vitner er en forutsetning for å kunne å vurdere om mistenkte fra ulike samfunnslag og samfunnsposisjoner blir behandlet likt. Den elektroniske pressetjenesten omfattet mer enn 2000 journalister i 2020. Det er utvilsomt en personvernrisiko knyttet til å gi så mange personer særretter. Dagens elektroniske pressetjeneste synes imidlertid å være velfungerende og det er lite misbruk knyttet til ordningen. Tidligere forslag til endringer har i hovedsak dreiet seg om å styrke ordningen.

I flere av de tidligere utredningene nevnt i kapittel 4 er det foreslått å gjøre ordningen med elektronisk pressetjeneste til obligatorisk førstevalg for domstolene, med fysiske pressemapper som frivillig ordning. I skissen

til ny forskrift om offentlighet i rettspleien i denne utredningen, inntatt i kapittel 20, foreslås det at hjemmelen for fysisk pressemappe fjernes helt. Med obligatorisk elektronisk pressetjeneste fremstår det som lite praktisk å videreføre en fysisk pressemappe.

Tidligere utredninger har videre foreslått å utvide dokumentkravet i pressetjenesten til også å gjelde silingsbeslutninger. I denne utredningen er det foreslått at retten til innsyn for pressen skal omfatte enda flere dokumenter, herunder digitale faktiske utdrag så langt disse har vært fremlagt under offentlige forhandlinger. I og med at mulighetene for misbruk av opplysninger kan antas å øke med volumet av opplysninger som er tilgjengelig, knytter det seg visse personvernbetenkeligheter til de foreslåtte utvidelsene.

Av personvernhensyn er det tidligere foreslått å begrense pressens tilgang til dokumenter som ikke var avidentifisert fra tre til to måneder. I Brathole-rapporten på s. 19 ble det gitt følgende begrunnelse for en slik begrensning:

> «Arbeidsgruppen er av den oppfatning at formålet med de elektroniske pressesidene er å gi pressen en praktisk enkel tilgang til aktuelle rettsavgjørelser. Pressesidene skal ikke være en base for historiske søk. Sterke personvernhensyn tilsier at rettsavgjørelser bare skal ligge ute i de elektroniske pressesidene i en begrenset periode».

Rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» (2020) inkluderte også en tidsavgrenset rett for pressen til elektronisk selvbetjening av rettsavgjørelser uten identifisering i den anbefalte løsningen. Arbeidsgruppen bak rapporten tiltrådte i det vesentlige forslaget til forskriftsendring i Tilleggsnotatet fra 2016 og den bakenforliggende Brathole-rapporten. Arbeidsgruppen opprettholdt imidlertid tre måneder som tidsavgrensning på tilgangen på avidentifiserte rettsavgjørelser. Begrunnelsen for å videreføre dagens regel om tilgang i tre måneder var at varigheten av pressens utvidete rett til innsyn lå utenfor arbeidsgruppens arbeid.[439] Av interessentanalysen i rapporten fremgår det at pressen ønsket tilgang til rettsavgjørelser uten avidentifisering i fem år,[440] altså like lenge som lovens rettskrav på innsyn. Det ble vist til at langvarig tilgang var nødvendig for å kunne følge en sak fra A til Å.

De elektroniske pressesidene skal først og fremst være et selvbetjeningsverktøy for løpende kontroll og kritikk av straffesaker, og ikke et arkiv. Muligheter for pressen til å få innsyn i rettsavgjørelser som ikke er avidentifisert, er heller ikke stengt når avgjørelsene blir fjernet fra pressesidene. Det kan bes om innsyn etter individuelt vedtak. Ved ankebehandling av en sak, vil pressen dessuten på ny få selvbetjent tilgang til dokumenter fra den elektroniske pressetjenesten. Det anbefales derfor ikke å utvide tidsbegrensningen på den elektroniske pressetjenesten slik pressen ønsker. Spørsmålet er om det er grunn til å begrense tilgangen til to måneder eller mindre.

Det fremmes ikke forslag om noen slik begrensning i tilgangen til den elektroniske pressetjenesten. I skissen til ny forskrift om offentlighet i rettspleien i kapittel 20 er det foreslått at tremåneders-regelen blir videreført. Personvernhensyn, og økt risiko for misbruk knyttet til utvidet informasjonstilfang, anbefales heller ivaretatt ved at det gis hjemmel for å kunne fjerne direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner ved offentliggjøring av dokumenter på pressesidene. I utkastet til § 29 a fjerde ledd annet punktum (verserende straffesaker) og § 29 b femte ledd tredje punktum (avsluttede straffesaker) er det foreslått inntatt følgende bestemmelser om dette. Bestemmelsen er utformet med særlig tanke på å begrense risiko for misbruk av tilgang på informasjon som knytter seg til den foreslåtte adgangen til dokumentinnsyn i digitale faktiske utdrag.

[439] Jf. Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 111.

[440] Jf. Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 56.

17.4.7.6 Forskriftshjemmel

De tekniske løsningene utvikler seg over tid, og reguleringen av gjennomføring av innsyn bør av den grunn fortsatt detaljreguleres i forskrift, ikke i lov. I utkastet § 29 j er det formulert en generell lovhjemmel for å gi forskrifter om gjennomføring av innsyn for allmennheten og pressen. Skisse til ny forskrift om offentlighet for rettspleien er gitt i punkt 20.6.

17.5 Individuelt vedtak om kopi, utlån eller gjennomsyn

17.5.1 Gjeldende rett

17.5.1.1 Hovedregel om krav på kopi som ikke er avidentifisert

Forskrift om offentlighet i rettspleien § 9 gir enhver etter anmodning krav på å få tilsendt utskrift av rettsavgjørelser «via post, telefaks, elektronisk post eller liknende». Gjennomføring av innsyn ved elektronisk kopi på e-post er det mest praktiske alternativet i dag. Ved innsyn etter individuelt vedtak, gjelder retten til innsyn for alle opplysninger i dokumentet som ikke er særskilt unntatt ved lov eller med hjemmel i lov. Forskrift om offentlighet i rettspleien gir ikke hjemmel for å avidentifisere dokumenter som blir tilsendt elektronisk i medhold av § 9. Forskriftens regler om anonymisering (avidentifisering) i § 10 gjelder bare for offentliggjøring av rettsavgjørelser på åpne nettsider.

Når offentlige myndigheter gjennomfører innsyn som loven gir krav på, får som nevnt foran i punkt 17.3.2 reglene i offentleglova som innarbeider EUs regler om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor anvendelse.[441] Dette gjelder blant annet offentleglova § 30 om hvordan et organ skal gi innsyn og gjøre dokument tilgjengelig. Hovedregelen er at den som krever innsyn har krav på «papirkopi eller elektronisk kopi», jf. offentleglova § 30 første ledd andre punktum. Retten til kopi gjelder alle «eksisterende formater». Dersom dokumentet finnes i ulike fil- og tekst-formater, kan de kreves innsyn i alle, inkludert eventuelle xml-filer med metadata. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at det ikke er anledning til å nekte å gi kopi av et redigerbart format.[442]

17.5.1.2 Lyd- og bildeopptak

Hovedregelen om rett til kopi gjelder etter offentleglova også for lyd- og bildeopptak. Dette har Justisdepartementet uttalt i en tolkningsuttalelse fra 2016 som gjaldt lydfiler fra AMK-sentraler (JDLOV-2016-4596). Lovavdelingen utelukket ikke at det kunne gjøres unntak fra innsynsretten for bestemte versjoner av en lydfil, for eksempel dersom taushetsbelagte opplysninger ble røpet av måten en person uttrykker seg på. Det ble stilt krav om en slik konkret begrunnelse for at tilbud om å få lytte til en avspilling av opptaket skulle være tilstrekkelig.

Prosesslovgivningen inneholder ingen bestemmelse som gir rettskrav på innsyn i lyd- og bildeopptak. Det er dermed først ved beslutninger om å gi *merinnsyn* i lyd- og bildeopptak fra avsluttet straffesak at problemstillingen kan komme på spissen. Hvordan merinnsyn skal gjennomføres for allmennheten i straffesaksdokumenter, er regulert i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd siste punktum. Her er det uttalt at «[a]ndre enn advokater og forsikrings-selskaper bør normalt bare gis adgang til kontrollert gjennomsyn av dokumentene». Begrunnelsen for regelen er at inngrepet i taushetsplikten er mindre ved kontrollert gjennomsyn enn ved utlevering av kopi. I Veilederen fra Riksadvokaten punkt 8.1 er det uttalt at «det skal sterkere grunner til å gi ut kopi enn for å tillate kontrollert gjennomsyn».

Et krav fra produksjonsselskapet Indie Film om å få utlevert lydfilen til et nødanrop i forbindelse med en dokumentarserie for TV2,

[441] Se nærmere drøftelse av forholdet til offentleglova på dette punktet i Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 42–44.

[442] SOM-2016-726 og SOM-2016-880.

ble nylig avvist med henvisning til politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.[443] Eksemplet drøftes nærmere i vurderingen av hva som bør være de nærmere rammene for kontrollert gjennomsyn som gjennomføringsmåte i punkt 17.6 nedenfor.

17.5.2 Dansk rett

Retten til innsyn i dommer og kjennelser er i retsplejeloven § 41 b stk. 1 formulert som en rett til å «få udleveret kopi». Slik kopi kan gis i papirform eller elektronisk form. For andre dokumenter enn dommer og kjennelser avgjør myndigheten som skal gi innsyn om dette skal skje «i form av gennemsyn eller udlevering af kopi», jf. retsplejeloven § 41 d stk. 6. Forarbeidene til bestemmelsen legger til grunn at hovedregelen i straffesaker er at dokumentinnsyn gis i form av gjennomsyn.

I Rigsadvokatens meddelelse om aktindsigt (RM 4/2010) s. 37 blir det pekt på at straffesaker generelt inneholder personsensitive opplysninger og at det derfor bør utvises tilbakeholdenhet med å utlevere kopi av dokumenter. I en vurdering av om det kan være forsvarlig å utlevere kopi kan det legges vekt på om hensynet til statens sikkerhet, forholdet til fremmede makter, oppklaring og forfølgelse av lovovertredelser eller vitnebeskyttelse taler mot utlevering av kopi. Det skal også vurderes om det er grunn til å frykte at en kopi vil bli benyttet på rettsstridig måte. Endelig har Rigsadvokaten presisert at ressursbelastningen knyttet til å finne frem og kopiere dokumenter kan begrunne valg av gjennomsyn som gjennomføringsmåte.

Når det gjelder lyd- og bildeopptak som inngår i bevismateriale, er disse ikke gjenstand for innsyn, jf. retsplejeloven § 713, stk. 4. Når det gjelder rettens egne lydopptak av forklaringer, kan pressen derimot be om å få «høre optagelsen hos retten», jf. § 713, stk. 2 og mot betaling få avskrift av lydopptaket.

17.5.3 Svensk rett

Som nevnt i kapittel 6 (punkt 6.3.5) er det foreløpig ikke noe alminnelig krav på innsyn i elektronisk form i Sverige.[444] I praksis oversender et flertall av svenske domstoler likevel etterforskningsdokumenter kostnadsfritt elektronisk til pressen.[445] Andre som ber om innsyn vil derimot ofte bare kunne få etterforskningsdokumenter tilsendt per post eller få innsyn i dokumentene ved å møte i tingrettens lokaler. Ved postforsendelse må den som begjærer innsyn dekke domstolens kostnader knyttet til å kopiere materiale samt porto. Særbehandling av mediene blir kritisk omtalt som en «gräddfil» i gjennomføringen av offentlighetsprinsippet som er i strid med kravene om likebehandling og utgangspunktet om at det ikke skal være nødvendig å oppgi noe formål for en begjæring om innsyn.[446]

Både bildeopptak som er gjort under etterforskningen og i protokollformål er belagt med sekretess og slike opptak blir ikke utlevert til allmennheten (se punkt 15.3.3). Lydopptak som er gjort under etterforskningen blir derimot som hovedregel offentlig når de kommer inn til domstolen, og kan da kreves utlevert i kopi. Det samme gjelder lydopptak fra forhandlingene Innsyn i lydopptak gjennomføres ved utlevering av kopi mot betaling av en avgift etter faste satser.

17.5.4 Vurderinger og forslag

Det er særlig to forhold ved reguleringen av reglene om gjennomføring av innsyn etter individuelt vedtak som bør vurderes endret. For det første bør det finnes et språklig uttrykk for gjennomføringsmåte som er mer dekkende for dagens praksis enn «utskrift». For det andre bør det vurderes om det er personvernmessig forsvarlig å dele rettsavgjørelser som ikke er avidentifisert til enhver som ber om innsyn ved elektronisk kopi.

[443] https://journalisten.no/carsten-aanonsen-indie-film-innsyn/vil-bruke-nodsamtale-i-tv-dokumentar-har-fatt-innsyn-men-far-bare-hore-pa-opptaket/440358 (besøkt 1. februar 2021).
[444] Se Jørgensen (2014) s. 82–83.
[445] Jf. Chefsrådman Annika Rojas Wiberg, dommer i Jönköpings tingsrätt, telefonintervju 21. april 2020.
[446] Slik Podcasten Medierna i P1 Sveriges Radio fra 18. januar 2020.

Når det gjelder spørsmålet om ordlyd for gjennomføringsmåte ved individuelt vedtak, anbefales det at rett til innsyn som hovedregel utløser en rett til «kopi» fremfor «utskrift» eller «utlån». Ordet kopi kan omfatte både elektronisk kopi og papirutskrift. Disse gjennomføringsformene er sidestilte i offentleglova. I kapittel 20 er det foreslått språklige justeringer av straffeprosessloven § 28, påtaleinstruksen § 16-5 og politiregisterforskriften § 27-2 for at ordlyden skal være mer dekkende for de gjennomføringsmåtene som blir benyttet i dag.

Gjennomføring av innsyn ved utlevering av kopi innebærer at dokumentet blir delt slik at det finnes i flere eksemplarer. Dette vil ikke alltid være mulig eller hensiktsmessig. I gamle straffesaker vil dokumentene gjerne ikke være digitalisert. Det kan da være byrdefullt å digitalisere materiale for å imøtekomme et krav om innsyn. I slike tilfeller kan det være aktuelt å gi innsyn ved utlån eller adgang til gjennomsyn av dokumentene hos innsynsorganet. Det er heller ikke all informasjon i elektronisk format som lar seg dele på en enkel måte. Store datafiler kan være vanskelig å sende eller motta på en enkel og sikker måte. Et alternativ til kopi kan da være gjennomsyn hos innsynsorganet. Det anbefales å benytte uttrykket «gjennomsyn» som en samlebetegnelse for alternative gjennomføringsmåter til kopi. Rett eller adgang til gjennomsyn kan da omfatte både utlån, gjennomsyn hos innsynsorganet og såkalt «kontrollert gjennomsyn» som omtales i punkt 17.6 nedenfor.

Det andre spørsmålet, om rett for enhver til elektronisk kopi av dokumenter som ikke er avidentifisert representerer et uforholdsmessig stort inngrep i personvernet, er vanskeligere å besvare. Offentlighetsprinsippet skal sørge for at det ikke kan holdes hemmelig hvem som blir dømt i en straffesak. Innenfor rammen av et rettsfellesskap har alle rett til å vite hvem som blir domfelt, hva vedkommende blir domfelt for, hvem som har bidratt til å overbevise domstolen om skyldspørsmålet og hvilke personlige forhold som har hatt betydning i valget av straffart og straffens lengde. For å kunne vurdere om mistenkte fra ulike samfunnslag og samfunnsposisjoner blir behandlet likt, må mistenkte, fornærmede og vitner være identifiserbare. Når terskelen for å tillate anonym vitneførsel i retten er høy, er dette blant annet fordi identiteten til vitnet ofte kan være av betydning for bevisverdien til vitneforklaringen.

Plikten til å avidentifisere rettsavgjørelser som offentliggjøres på *åpne nettsider* er begrunnet i at det utsetter mistenkte, fornærmede og vitner for en langvarig eksponering til et vesentlig større publikum enn dem straffesaken angår. Det er uheldig om søk på navn gir treff på påtalevedtak eller rettsavgjørelser i straffesaker i lang tid etter at et straffbart forhold er oppklart og domfelte har sonet sin straff. Elektronisk deling av dokumenter ved individuelt vedtak reiser mange av de samme personvernutfordringene. Et dokument som er delt digitalt er lett å dele videre. Det er heller ikke forbudt for privatpersoner å legge ut en offentlig rettsavgjørelse i sosiale medier i den form avgjørelsen er mottatt fra myndighetene. Personvernet knyttet til krav om avidentifisering av rettsavgjørelser ved publisering på åpne nettsider blir betydelig uthulet av en regel om at enhver har krav på å få elektronisk kopi som inneholder direkte identifiserbare opplysninger på mistenkte, fornærmede og vitner.

De personvernrettslige utfordringene knyttet til å utlevere dokumenter som ikke er avidentifisert til personer som ikke er omfattet av det presseetiske systemet kan løses på flere måter. Et alternativ kan være at det ved oversendelse av rettsavgjørelser til andre enn pressen rutinemessig blir nedlagt forbud mot offentlig gjengivelse av personopplysninger. Et annet alternativ kan være at innsyn etter individuelt vedtak som hovedregel også skal gjennomføres ved oversendelse av en avidentifisert kopi. Rett til kopi som ikke er avidentifisert, kan i så fall være betinget av at den som ber om innsyn har en særlig grunn til å få innsyn i et dokument der personer er identifiserbare. En slik grunn kan for eksempel være at det er flere tiltalte i saken og at den som ber om innsyn har et berettiget behov for presis kunnskap om akkurat denne

personens rolle i saken, for eksempel i forbindelse med en forsikringssak.

Det anbefales at det gis nærmere regler om gjennomføring av innsyn etter individuelt vedtak i forskrift. I skissen til ny forskrift om offentlighet i rettspleien § 15 er alternativet der rett til innsyn for allmennheten som hovedregel bare gir krav på oversendelse av avidentifisert kopi foretrukket (se punkt 20.6).

17.6 Kontrollert gjennomsyn

I valget mellom ulike måter å begrense offentlig informasjon til allmennheten, skal det minst inngripende alternativ benyttes. Utlån eller gjennomsyn på stedet er alternative gjennomføringsmåter som kan benyttes dersom utlevering av kopi ikke er mulig av praktiske grunner. *Kontrollert* gjennomsyn er en gjennomføringsmåte som kan være aktuell der det er personvernhensyn som er til hinder for utlevering av kopi. Kontrollert gjennomsyn er da et mindre inngripende alternativ enn et avslag på krav om innsyn. Med «kontrollert» gjennomsyn menes at innsynsorganet påser at den som får se gjennom dokumenter, ikke selv tar kopi. Dette er særlig aktuell gjennomføringsmåte for innsyn i bildebevis og for lyd- og bildeopptak, der personvernhensyn ellers gjerne vil kunne tale for avslag på krav om innsyn.

For å kunne gjennomføre kontrollert gjennomsyn uten at risikoen for å krenke personvernet til den eller de som er omtalt blir for stor til at innsyn kan gis, kan det være aktuelt å oppstille vilkår. Det kan for eksempel kreves at personer som gis innsyn legger fra seg apparater som kan kopiere og overføre dokumenter, slik som for eksempel mobiltelefon, nettbrett eller datamaskiner. I skisse til ny forskrift om offentlig i rettspleien § 16 er det foreslått en bestemmelse som åpner for slik kontroll av medbrakt utstyr. Bestemmelsen skal redusere risikoen for tillitsbrudd når det gis merinnsyn i opplysninger som ikke kan utleveres i kopi.

I utkastet til § 29 b tredje ledd er det foreslått at pressen som hovedregel *skal* ha krav på kontrollert gjennomsyn i lyd- og bildeprotokoller fra hoved- og ankeforhandlinger og at andre med særlige interesser i en sak «kan» gis samme adgang. I skisse til ny forskrift til offentlighet er tilsvarende regel foreslått å gjelde for bildebevis, lyd- og bildeopptak som inngår i bevismateriale som er fremlagt i offentlig rettsmøte. Forskriften gir også uttrykkelig hjemmel for å oppstille vilkår, for eksempel om at elektroniske verktøy ikke kan medbringes inn i rommet der innsyn gis.

En rett til kontrollert gjennomsyn er ikke et forbud mot utlevering av kopi. For at utlevering av kopi skal være aktuelt, må imidlertid vilkårene for merinnsyn være oppfylt, jf. utkastet til § 29 e. Dette vil typisk kunne være tilfelle dersom den som har fått kontrollert gjennomsyn, gjør funn av opplysninger som kan tyde på at avgjørelsen i saken kan være beheftet med feil.

Terskelen for å utlevere kopi av bildeopptak må av hensynet til personvernet være høy. Ingen av våre naboland gir krav på verken innsyn i, eller kopi av, bildeopptak. Når det her argumenteres for en rett til krav på kontrollert gjennomsyn også i bildesiden av slike opptak, er dette begrunnet i at det er en tradisjon for større bildeoffentlighet i norsk rettspleie enn i våre naboland. Det vises til drøftelsen foran i punkt 15.3.4.

Lydopptak kan få frem informasjon som ikke kommer frem av skriftlige dokumenter. Betenkelighetene ved utlevering av kopi av lydopptak er langt mindre enn ved utlevering av bildeopptak. Det er som hovedregel anledning til å kjøpe en kopi av lydopptak som tjener som bevismateriale og av lydopptak som protokollerer forhandlingene i straffesaker i Sverige. EMDs avgjørelse i saken *Pinto Coelho mot Portugal (nr. 2)* 22. mars 2016, omtalt i punkt 15.3.4 viser også at retten til ytringsfrihet i EMK artikkel 10 kan være til hinder for håndheving av et forbud mot lydopptak i rettsmøte.[447] Dette taler mot

[447] Klagesak nr. 48718/112.

et absolutt forbud mot utlevering av lydopptak fra rettsmøter.

Et konkret eksempel på at hensyn som taler for utlevering av et lydopptak til pressen kan veie tyngre enn hensynene som taler for personvern, er produksjonsselskapet Indie films dokumentarprosjekt som er under arbeid i 2021. TV-prosjektet skal belyse en mulig uriktig domfellelse. Domfelte var først fornærmet i en straffesak som ble henlagt. Deretter ble vedkommende tiltalt og domfelt i saken. Et av bevisene i saken var en lydfil med nødanrop, blant annet fra mannen som endte opp med å bli domfelt i saken. Opptaket var blitt avspilt i rettsmøtet og tjente som grunnlag for den offentlige dommen der lydopptaket også ble sitert. Den domfelte hadde samtykket i at det ble gitt innsyn i lydfilen. Opptaket var dessuten allerede publisert på YouTube.[448] Filmselskapet fikk anledning til kontrollert gjennomsyn, men det ble ikke gitt kopi av lydopptaket. I en slik situasjon fremstår nektelsen av å utlevere lydopptaket som en uforholdsmessig sterk begrensning i et audiovisuelt mediums mulige valg av reportasjeteknikker. Kopi av opptaket kunne vært utlevert i maskert form, eller med påbud om maskering ved bruk.

17.7 Lagrings-, bruks- og sletteplikter?

De foreslåtte reglene om rett til innsyn viderefører et skille mellom ulike personkretser slik at pressen, og tildels forskere og andre med saklig grunn, kan få innsyn i flere dokumenter enn allmennheten. Innsynsreglene i Sverige tillater ikke en slik forskjellsbehandling, men de danske reglene om rett til dokumentinnsyn i rettspleien følger samme prinsipp om å skille ut personkretser med større rett til innsyn enn andre.

Når det trekkes et slikt skille mellom ulike personkretser, kan det stilles spørsmål ved om det bør gis regler som sørger for at materiale ikke kommer på avveie. I den danske retsplejeloven er det bestemmelser som inneholder krav til oppbevaring og bruk av dokumenter som journalister har ervervet ved særretter. Det følger av retsplejeloven § 41 f stk. 6 at slike dokumenter eller dokumentkopier ikke må være tilgjengelige for andre enn massemediets journalister og redaksjonsmedarbeidere. I loven er det også uttalt at dokumentene kun kan brukes «til støtte for journalistisk og redaktionelt arbejde». Bestemmelsen skal forstås slik at det ikke er adgang til å gjengi ordrett lange sammenhengende passasjer fra dokumentet.[449] Det er gitt nærmere regler for massemedienes plikter til oppbevaring av materiale i forskrift.[450] Massemediene plikter å oppbevare dokumentene særskilt i et avlåst rom eller skap som ikke andre enn journalister og andre redaksjonelle medarbeidere har tilgang til.

De danske oppbevaringspliktene fremstår som gammelmodige i en digital tid der dokumenter i hovedsak oppbevares elektronisk. Sikkerhetsrisiko knyttet til oppbevaring av elektronisk dokumentasjon kan det i dag være mer nærliggende å løse med en sletteplikt. Det anbefales imidlertid heller å gi en generell hjemmel i utkast til § 29 h fjerde ledd tredje punktum for å kunne oppstille vilkår for bruk av opplysninger ved gjennomføring av retten til innsyn. Det er også foreslått at brudd på vilkår kan straffes med rettergangsbot. I skisse til ny forskrift om offentlighet § 17 er det dessuten foreslått en bestemmelse som gir eksempler på vilkår som kan stilles ved deling av dokumenter og opplysninger om straffesaker.

[448] https://journalisten.no/den-europeiske-menneskerettighetskonvensjonen-emk-ina-lindahl-nyrud/nj-advokat-mener-det-er-fem-grunner-til-at-politiet-bor-utlevere-nodsamtale/443190 (besøkt 1. februar 2021)

[449] Møller mfl. (2018) merknader til § 41 f stk. 6.

[450] Bekg. nr. 546 af 18. juni 2004 om retslister og om massemediernes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer mv. § 7.

17.8 Hjemmel for å kreve betaling

17.8.1 Hovedregel om gratis innsyn

Den generelle hovedregelen er at innsyn i offentlige data skal være gratis. Dette er uttrykt i offentleglova § 8 og presisert i regjeringens retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Det kreves lovhjemmel for at det offentlige skal kunne ta seg betalt for slike tjenester.

Offentleglova § 8 annet ledd gir hjemmel for at det i forskrift kan kreves vederlag som ikke overstiger utgiftene ved å gjennomføre innsynet. Bestemmelsen gjennomfører EUs viderebruksdirektiv. Offentlegforskrifta 17. oktober 2008 nr. 1119 § 4 utfyller bestemmelsen og gir nærmere regler om når og hva det kan kreves vederlag for.

Den politiske forutsetningen for Domstoladministrasjonens prosjekt «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» er at rettsavgjørelser skal være tilgjengelig for enhver uten at det tas betalt for dette. Arbeidsgruppen bak Domstoladministrasjonens rapport «Allmenn offentliggjøring av rettspraksis» fra 2020 la i samsvar med en slik forutsetning på s. 44 til grunn at det ikke skal kunne kreves betaling for tilgang til rettsavgjørelser. Det lå utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere betaling for tilgang til andre dokumenter fra straffesaken enn rettsavgjørelser.

Både i Danmark og Sverige er det vanlig å la allmennheten selv bære kostnadene ved utlevering av dokumenter etter innsynslovgivningen. Reguleringen er utformet for en førdigital tid. I Danmark får retsavgiftsloven (LBKG 2014-11-27 nr. 1252) § 48 stk. 1 anvendelse. Bestemmelsen gir hjemmel for å ta 175 kr for «udskrifter, fotokopier eller lignende». Det kreves ingen avgift for kontrollert gjennomsyn av dokumenter.

I Sverige gir Avgiftsförordningen (1992:191) nokså detaljerte regler for beregning av vederlagskrav for innsyn. 16 § gir hjemmel for å kreve en kopiavgift for dokumenter som overstiger 10 sider (kr 50 som en engangsavgift og deretter kr 2 pr side). For utskrift av et lydopptak gir forordningen hjemmel i 17 § for å kreve kr 125 pr påbegynt kvarter av tjenestemannens arbeidstid med å transkribere. Satsen for kopi av lydopptak er 120 kroner. Avgiften skal dekke kostnadene med å tilgjengeliggjøre materialet.

17.8.2 Vurderinger og forslag

Premisset om gratis innsyn i rettsavgjørelser som tilgjengeliggjøres for allmenheten via en åpen plattform for domstoldata driftet av Domstoladministrasjonen er velbegrunnet, men har også en kostnadsside. For å gjennomføre prosjektet i foretrukket løsning der 75% av alle dommer blir offentliggjort for selvbetjent søk, er det estimert sju årsverk i driftskostnad til etterkontroll av det automatiserte verktøyet for avidentifisering.[451] Dersom andre dokumenter skal offentliggjøres på samme plattform i avidentifisert form, slik denne utredningen anbefaler, er det påregnelig at kostnadene til avidentifisering vil øke ytterligere.

Dommer står i en særstilling ved å gi uttrykk for avgjørelser av rettsspørsmål. Innsyn i avgjørelsene gir kunnskap om enkeltsaker, om innhold av rettsregler og om sammenhenger i rettssystemet. Innsyn danner også grunnlag for utøvelse av kritikk og kontroll av enkeltsaker, rettsregler og rettssystem. For andre saksdokumenter som denne utredningen foreslår at det gis rettskrav på innsyn i, er det ikke like klart at myndighetene ikke bør kunne kreve avgift for å dekke utgiftene knyttet til offentlig tilgjengeliggjøring.

Henvendelser om innsyn kan være ressurskrevende å behandle, ikke minst på grunn av krav om avidentifisering av dokumenter før innsyn gis. Vurderinger av merinnsyn kan også være ressurskrevende å gjennomføre. Forslagene som er fremsatt om utvidet adgang til innsyn kan øke volumet av innsynskrav fra allmennheten og omfanget av

[451] Se rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» 2020 s. 90.

innsynskrav fra pressen. Når det gjelder etterspørsel fra pressen kan rett til innsyn i digitalt faktisk utdrag, kreve en manuell kontroll av behov for avidentifisering av fornærmede og vitner som det ikke er klart at myndighetene alene skal bære kostnaden av. Det kan dessuten være grunn til å peke på fremveksten i produksjon av «true crime»-serier som i økende grad utløser omfattende krav om innsyn.[452] Dersom det offentlige bistår med tilrettelagt materiale til slike serier, kan det være rimelig at produksjons-selskapene bidrar til å dekke nødvendige utgifter til at innsyn kan gis.

Dersom myndighetene avslår tilbud om betaling for avidentifisering for å kunne få adgang til innsyn, kan dette bidra til krenkelse av EMK artikkel 10. Dette viser EMDs avgjørelse i saken Österrereichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mot Østerrike, dom 28. november 2013.[453] Foreningen som klaget Østerrike inn for EMD hadde i denne saken tilbudt å betale for avidentifisering av avgjørelser fra et myndighetsorgan som behandlet eiendoms-tvister i Tyrol avsagt i perioden 2000–2005. Østerrike kunne da ikke begrunne et avslag på innsyn med at det var for ressurskrevende å gi innsyn fordi avgjørelsene måtte avidenti-fiseres.

Offentleglova § 8 annet ledd gir formelt sett hjemmel for forskriftsregulering om betaling for innsyn. Siden offentleglova ikke har generell anvendelse i rettspleien anbefales det å ta inn en uttrykkelig hjemmel for å kreve vederlag i straffeprosesslovens regulering. Det er inntatt slik hjemmel i utkastet § 29 h femte ledd. I skisse til ny forskrift om offentlighet i rettspleien er det foreslått inntatt et eget kapittel 5 om betaling for kostnader knyttet til tilrettelegging av dokumenter for innsyn, se punkt 20.6.

17.9 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har drøftet spørsmål om hvordan innsyn skal gis og hvordan dette nærmere skal være regulert i lov. Forslagene til ny regulering kan sammenfattes i følgende punkter:

1) *Begrepsbruk:* lovens foretrukne gjennomføringsmåte for innsyn endres fra «utskrift» til den teknologinøytrale ordlyden «kopi» som kan omfatte både papirkopi og elektronisk kopi.
2) *Selvbetjent innsyn på åpen elektronisk plattform*: Det gis hjemmel for deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform. Det stilles krav om at direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner skal være fjernet. Kravet om avidentifisering gjelder også for domsslutningen, jf. utkastet § 29 b femte ledd annet punktum.
3) *Selvbetjent innsyn på lukket elektronisk plattform*: Det gis hjemmel for deling av dokumenter i lukket pressetjeneste. Det er også gitt hjemmel for å avidentifisere fornærmede og vitner i lukket nettverk.
4) *Vilkår for bruk av opplysninger:* Det gis hjemmel for å sette vilkår for bruk av opplysninger.
5) *Rettergangsbot ved brudd på vilkår:* Det gis hjemmel for å ilegge rettergangsstraff ved overtredelse av vilkår for dokumentinnsyn.
6) *Betaling for innsyn:* Det gis hjemmel for å kreve betaling for nødvendig tilrettelegging for å kunne gi innsyn i andre dokumenter enn rettsavgjørelser og påtalevedtak. I skisse til forskrift om offentlighet i rettspleien (§ 18) er det gitt særlig hjemmel for å kreve utgifter til avidentifisering dekket.

[452] Se Politiets rapport «Politiets medvirkning i TV-produksjoner» (2016) s. 3.

[453] Österrereichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mot Østerrike, dom 28. november 2013 (klagesak nr. 39534/07) se avsnitt 45.

18 Referatrett

18.1 Innledning

Så langt har utredningen fokusert på allmennhetens rett til dokumentinnsyn og hvordan en rett til innsyn kan gjennomføres. I mandatet er det også bedt om at forholdet mellom *innsynsrett* og *referatrett* blir vurdert:

> «Utreder bør også se nærmere på forholdet mellom reglene om allmennhetens innsyn og reglene om offentlighet i domstolloven, herunder vurdere om dagens regulering av forholdet mellom allmennhetens innsynsrett og referatrett er hensiktsmessig. Utreder bør ta stilling til om det er behov for endringer i adgangen til å ta private opptak av rettsmøter, blant annet i lys av reglene om innsyn i rettens egne lyd- og bildeopptak. I tillegg skal utreder vurdere om den teknologiske utviklingen og sanntidsdekning av forhandlinger via sosiale medier og nettaviser, som gir vitner muligheten til å få med seg det som skjer i rettsmøtet før de selv skal forklare seg, tilsier endringer i reglene om adgang til å referere offentlig fra forhandlinger i rettsmøte».

Forholdet mellom reglene om allmennhetens rett til dokumentinnsyn og reglene om offentlighet i domstolloven er i noen grad allerede berørt. Domstollovens regler om møte- og referatoffentlighet er hensyntatt i kapitlene 13–15 i vurderingene av hvordan retten til dokumentinnsyn i straffesaker som behandles i domstolene nærmere bør være regulert. Der er det lagt opp til å videreføre dagens system om at rettens beslutninger om lukkede dører og referatforbud i utgangspunktet avskjærer retten til dokumentinnsyn, men i mindre absolutt form enn i dag (se utkastet til § 29 c tredje ledd). Domstollovens regulering av adgangen til fotografering, filmopptak og opptak for radio og fjernsyn var også et argument for standpunktet som ble tatt punkt 15.4.4 om rett for pressen til kontrollert gjennomsyn i rettens egne lyd- og bildeopptak gjort i protokollformål.

Dette kapitlet tar sikte på å nærmere besvare spørsmålene som er reist i den delen av mandatet som er gjengitt ovenfor. Det redegjøres først generelt for forholdet mellom møteoffentlighet, referatrett og dokumentinnsyn i norsk rett. Deretter drøftes spørsmål om regulering av tre ulike former for begrensninger i referatretten. For det første drøftes spørsmål om å begrense *innholdet* i referatet ved lov, for eksempel ved krav om avidentifisering eller anonymisering. For det andre drøftes spørsmål om lovhjemmel for å begrense referatets *teknologiske form*. Og for det tredje drøftes spørsmål om lovhjemmel for begrensing av referatet *i tid* slik at det kan være mulig å forby offentlige eller private sanntidsreferat.

18.2 Møteoffentlighet, referatrett og dokumentinnsyn

18.2.1 Gjeldende rett

Offentlighetsprinsippet i rettspleien er primært gjennomført ved møteoffentlighet, altså retten for enhver til å være til stede i rettsmøter. Det er denne rettigheten som er grunnlovfestet i § 100 femte ledd. Retten for enhver til å gjengi det som har vært sagt i offentlige rettsmøter kan betraktes som innsynsrettens forlengede arm: Det er først ved den offentlige debatten om det som har blitt sagt under forhandlingene at prinsippet om offentlighet blir realisert. Referatretten er lovfestet i domstolloven § 124 som gir uttrykk for at «[r]ettsmøtene er offentlige og forhandlingene og rettsavgjørelsene kan gjengis offentlig, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov».

Referatrett til rettsmøter er en *selvstendig* rettighet.[454] Det vil si at retten til referat kan begrenses selv om allmennheten har rett til å

[454] Se Aarli (2010) s. 398–399.

være til stede. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at det er referatforbud fra alle rettsmøter utenfor hovedforhandlingen med unntak for saker om tilståelsesdom, jf. domstolloven § 129 første ledd.

Referatretten til rettsmøter er i norsk rett også selvstendig i den forstand at begrensninger i møteretten ikke automatisk får virkning for referatretten. Dersom møteretten blir begrenset, vil personer som er til stede beholde referatretten med mindre retten bestemmer noe annet. Retten må treffe særskilt beslutning om referatforbud eller taushetsplikt for å begrense referatretten, jf. domstolloven § 129 annet ledd bokstav b.

Retten til dokumentinnsyn for allmennheten er avhengig av at det er både møteoffentlighet og referatrett for opplysningene. Et forbud mot offentlig gjengivelse som er gitt i lov eller i medhold av lov, stenger for innsyn i rettsavgjørelser, med unntak for slutningen. Regelen er den samme i straffesaker (straffeprosessloven § 28 tredje ledd) og i sivile saker (tvisteloven §14-3 første ledd). Dette må forstås i lys av at offentlighet i rettspleien primært blir realisert av møteoffentlighet, ikke dokumentoffentlighet.

Domstolloven § 130 gir for øvrig hjemmel til å begrense referatretten til rettsavgjørelser som det er gitt innsyn i, på tilsvarende måte som for offentlige rettsmøter. Et slikt forbud gjelder inntil retten opphever det. I forskrift om offentlighet i rettspleien § 7 annet ledd er påtalemyndigheten gitt tilsvarende adgang til å forby offentlig gjengivelse tiltalebeslutningen.

18.2.2 Dansk rett

Offentlighet i rettspleien er primært gjennomført som møteoffentlighet. Det kan som i norsk rett gis møterett med referatforbud, se retsplejeloven § 30. Begrensninger i møteretten får i motsetning til i norsk rett også virkning for referatretten. Det vil si at referatrett er betinget av at rettsmøtet er offentlig. Unntak gjelder dersom begrensningene i offentlighet kun er begrunnet i hensynet til ro og orden i rettslokalet, jf. retsplejeloven §§ 29 d og 29 e.

18.2.3 Svensk rett

Offentlighet i rettspleien er gjennomført ved møteoffentlighet og dokumentoffentlighet. Referatretten følger aksessorisk av retten til å være til stede i rettsmøter.[455] Personer som har fått være til stede i lukket rettsmøte vil, som i norsk rett, i utgangspunktet ha referatretten i behold. Domstolen må pålegge personer som har fått være til stede under forhandlinger for lukkede dører taushetspålegg i form av et såkalt «yppandeförbud», jf. rättegångsbalken 5 kap 4 § for å begrense referatretten. Systemet sikrer at behovet for å begrense referatretten til de tilstedeværende blir begrunnet konkret.

18.2.4 Vurderinger og forslag

Systemet med en referatrett som både kan være i behold og begrenses uavhengig av møteoffentlighet gir et fleksibelt system der funksjoner av offentlighet ikke blir mer begrenset enn det som er nødvendig. Fordelen med en slik ordning er at kontrollfunksjonen av offentlighet ivaretas. Et referatforbud er et mindre inngrep i retten til informasjon om behandlingen av en straffesak enn en beslutning om lukkede dører. Dersom hensyn som kan begrunne lukkede dører kan ivaretas tilstrekkelig ved et referatforbud, er det dermed denne begrensningen som skal foretrekkes.

Det anbefales at dette systemet videreføres og videreutvikles til også å gjelde for forholdet mellom dokumentinnsyn og referatrett. Det vil si at det anbefales at loven også åpner for at det unntaksvis kan gis innsyn i dokumenter i saker der det er nedlagt referatforbud.

Etter dagens system kan pressen og enkelte andre personer som søker innsyn begrunnet i interesser offentlighetsprinsippet beskytter, få være til stede i rettsmøter uten referatrett. Når pressen og forskere får adgang til lukkede

[455] Jf. Per Olof Ekelöf og Henrik Edelstam, Rättegång, Första heftet, 8. opplag, Stockholm 2002 s. 167.

rettsmøter, kan dette begrunnes i at begge disse personkretsene er forpliktet av profesjonsetiske regler som krever at det utvises respekt for informasjonskildene. Det er utviklet egne etiske kontrollsystemer både for pressen og for forskere som sørger for at de profesjonsetiske normene etterleves (se punkt 10.3.2 og 10.3.4). En rett til å være til stede uten referatrett gjør det mulig å ivareta kontrollfunksjonen av offentlighet. Kunnskap om saksbehandlingen av straffesaker ervervet i rettsmøter uten referatrett åpner også for at det kan være mulig å føre en offentlig debatt på *generelt grunnlag*. Ved en utvidet rett til dokumentinnsyn i straffesaker anbefales det at prinsippet om at det *kan* gis innsyn uten referatrett utvides til også å gjelde for dokumenter i saker der det generelt er nedlagt referatforbud for allmennheten.

I utkastet § 29 c tredje ledd bokstav b er det foreslått å videreføre regelen fra straffeprosessloven § 28 tredje ledd om at et referatforbud avskjærer retten til dokumentinnsyn for allmennheten som en hovedregel. I tråd med resonnementet ovenfor er det imidlertid ikke foreslått at regelen skal være absolutt. Praksis knyttet til bruk av EMK artikkel 10 som rettsgrunnlag for krav på innsyn taler mot en slik absolutt regel. Dersom vilkårene for merinnsyn er oppfylt, bør det være anledning til å gi innsyn i dokumenter selv om det ikke er anledning til å gjengi opplysninger offentlig. I utkastet til straffeprosessloven § 29 h fjerde ledd er det foreslått en bestemmelse om det kan settes vilkår for bruk av opplysninger som det blir gitt innsyn i, og herunder vilkår om at nærmere angitte opplysninger ikke kan gjengis offentlig.

18.3 Begrensninger i innhold

18.3.1 Gjeldende rett

I forbindelse med behandlingen av en straffesak kan det bli offentliggjort opplysninger som i seg selv ikke nødvendigvis er av allmenn offentlig interesse. Verken internasjonalt eller nasjonalt er prinsippet om offentlig rettergang forstått slik at *alt* som er offentliggjort i et rettsmøte også må kunne gjengis offentlig i andre sammenhenger. Opplysninger som blir dokumentert offentlig for å begrunne domfellelse eller frifinnelse i en straffesak har ikke nødvendigvis en allmenn interesse som kan berettige offentliggjøring i en annen og bredere kontekst.

Begrensninger i referatretten er inngrep i ytringsfriheten som krever hjemmel i lov, tjene et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Spørsmålet om det kan være nødvendig å begrense referatretten til opplysninger fra et offentlig rettsmøte må vurderes konkret. I EMDs avgjørelse *Shabanov og Tren mot Russland*, dom 14. desember 2006 (klagesak 5433/02) var det ingen krenkelse av retten til ytringsfrihet å domfelle en journalist for å ha offentliggjort innholdet av en legeattest som var fremlagt i en offentlig ærekrenkelsessak. Det ble pekt på at de to kontekstene for offentliggjøring av opplysningene var helt forskjellige og at offentliggjøring av helseopplysningene ikke bidro til en debatt av offentlig interesse, men fremstod som et rent personangrep.[456] I denne konteksten ble det akseptert som nødvendig å begrense en ytring som for øvrig ikke var særlig beskyttelsesverdig.

Domstolloven § 130 første ledd gir hjemmel for å forby «hele eller deler» av rettsavgjørelser. Avgjørelse om slik begrensning treffes ved beslutning. Slik beslutning kan ankes av enhver, jf. domstolloven § 130 annet ledd tredje punktum. I håndboken *Dommerne og mediene* s. 33 er det anbefalt at de hensyn som taler for lukkede dører overfor pressen så langt mulig ivaretas ved at det nedlegges et begrenset referatforbud fremfor utestengelse. Overtredelse av et referatforbud som er nedlagt i medhold av bestemmelsen kan straffes med rettergangsbot, jf. domstolloven § 199.

I forskrift om offentlighet i rettspleien § 7 annet ledd er det dessuten hjemmel for «helt

[456] Avsnitt 47–48.

eller delvis» å forby offentlig gjengivelse av tiltalebeslutninger.

I praksis er muligheten til å begrense retten til å gjengi dommer eller andre realitetsavgjørelser ansett for å være snever. Det skal «meget sterke grunner» for å forby gjengivelse av *hele* avgjørelsen, jf Rt. 2007 s. 518 avsnitt 17. Anders Bøhn antar at det «uhyre sjelden» vil være grunnlag for å forby gjengivelse av hele rettsavgjørelsen.[457] Det er et internasjonalt grunnleggende prinsipp at domsavgjørelser skal være offentlige. Prinsippet kommer til uttrykk i mer absolutt form i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 nr. 1 enn i EMK artikkel 6. Når begrunnelsen for avgjørelsen ikke kan være hemmelig, må den også kunne gjengis offentlig. Det gjelder også frifinnende dommer. I Rt. 2011 s. 570 opphevet Høyesteretts ankeutvalg lagmannsrettens kjennelse om å nekte Stavanger Aftenblad innsyn i en straffedom der domspremissene som helhet var unntatt offentlighet. Dommen omtalte en sak der en psykolog ble frifunnet for seksuell omgang med en pasient. Det ble uttalt at psykologens behov for å legge saken bak seg ikke var tilstrekkelig tungtveiende til at det kunne gjøres unntak fra hovedregelen om offentlighet (avsnitt 21). Det ble derimot ikke ansett som tvilsomt at adgangen til offentlig gjengivelse måtte begrenses. Både tiltalte og fornærmede ble gitt krav på gjengivelse i avidentifisert form «slik at fornærmedes og tiltaltes navn, fødselsdato, alder, bosted og arbeidssted ikke fremkommer. Tiltaltes utdanningssted, autorisasjonstidspunkt, fagfelt, driftsform og praksistid, skal heller ikke fremkomme». Alle opplysningene som ble unntatt fra retten til offentlig gjengivelse dreide seg om informasjon som kunne bidra til å identifisere aktørene i saken.

Ankeutvalget har i flere avgjørelser fastholdt at terskelen for å forby offentlig gjengivelse av en straffedom i sin helhet må være svært høy. Et interessant eksempel er omtalt i Rt. 2012 s. 1979. I denne saken fikk Mediehuset Haugesund Avis medhold i at ankedomstolen ikke kunne unndra en fellende straffedom for voldtekt begått i et ungdomsmiljø fra offentlig innsyn av hensyn til privatlivet til fornærmede i saken. Tiltalte motsatte seg ikke offentlig omtale av saken i avidentifisert form, og ankeutvalget anså medieomtale som «... eit korrektiv til kommentarar som tidlegare har spreidd seg i ukontrollerte former på sosiale media» (avsnitt 18). Ankeutvalget konkluderte med at avgjørelsen i saken kunne gjengis offentlig i anonymisert form. Avgjørelsen er interessant fordi den er egnet til å illustrere verdien av offentlig omtale av rettsavgjørelse om svært personlige forhold. Omtale av avgjørelsen kunne i dette tilfellet spre kunnskap om hvilke handlinger som kvalifiserer som «voldtekt» i strafferettslig forstand, om det økte straffenivået for voldtekt og om fornærmedes muligheter til å få tilkjent både oppreisning og erstatning.

Hjemmelen for å forby offentliggjøring av rettsavgjørelser gjelder også prosessuelle avgjørelser. Fengslingskjennelser blir i mange tilfeller forbudt gjengitt. I kommentarutgaven til domstolloven er det pekt på at domstolene av og til «noe ureflektert» synes å forby offentlig gjengivelse av fengslingskjennelser.[458] Det er mulig det samme også gjelder andre kjennelser om tvangsmidler, se HR-2014-2133-U der Høyesterett opphevet lagmannsrettens beslutning om å forby offentlig gjengivelse av kjennelse om beslag.

Domstolloven § 130 gir også, i annet ledd, hjemmel for å nedlegge et *sperreforbud* for offentliggjøring av opplysninger på inntil to uker slik at aktørene i saken kan få underretning før avgjørelsen blir offentliggjort i mediene.

Forskrift om offentlighet i rettspleien inneholder flere bestemmelser som pålegger domstolene et ansvar for å sikre at referatretten blir begrenset. I forskriften § 10 tredje ledd er retten pålagt en plikt til å gjøre pressen kjent med eventuelle forbud mot offentlig gjengivelse som gjelder de offentlige tilgjengelige dommene i den fysiske pressemappen. Det vil si at en beslutning om forbud mot offentlig gjengivelse må være påført

[457] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 130 punkt 1.

[458] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 130 punkt 6.

avgjørelsen. Etter forskriften § 11 er det dessuten forbudt for retten å publisere rettsavgjørelser på åpne eller lukkede nettsider så langt det foreligger forbud mot offentlig gjengivelse. I praksis offentliggjør noen domstoler et *sammendrag* av slike avgjørelser på åpne nettsider. Den enkelte kan i slike tilfeller henvende seg til domstolen med krav om utskrift og vil da som individuell mottaker kunne få utlevert avgjørelsene i avidentifisert form.[459]

Dersom retten ikke har nedlagt forbud mot gjengivelse av siktedes identitet og siktede heller ikke er allment kjent, er det ikke forbudt å offentliggjøre uanonymiserte straffedommer på åpne nettsider. Forskriften § 11 tredje ledd bokstav a pålegger bare en plikt til å anonymisere siktede som ikke er allment kjent. Fornærmede er heller ikke gitt noe ubetinget krav på anonymisert omtale ved offentliggjøring av rettsavgjørelser på åpne nettsider, men forskriften krever at retten har vurdert identifisering av fornærmede som «ubetenkelig», jf. § 11 tredje ledd bokstav a andre punktum. Forskriften § 11 fjerde ledd krever at uanonymiserte rettsavgjørelser blir fjernet fra åpne og lukkede nettsider innen tre måneder.

18.3.2 Dansk rett

Det er gitt hjemmel i lov for flere begrensninger i retten til å gjengi opplysninger fra offentlige rettsmøter og offentlige dokumenter. Dersom dommer og kjennelser i straffesaker skal gjengis offentlig i sin helhet, *må* dette skje i anonymisert form, jf. retsplejeloven § 1017 d, stk. 1. Både fysiske og juridiske personer skal anonymiseres, og overtredelse kan straffes med bot. Det er gjort unntak for rettsinformasjonssystemer av vesentlig samfunnsmessig betydning som er etablert i medhold av personopplysningslovgivning og for gjengivelse som bygger på slik informasjon.

Omtale av straffesaker kan for øvrig begrenses av navneforbud eller referatforbud. Navneforbud er et midlertidig identifikasjonsforbud under etterforskning og iretteføring av en straffesak som er nærmere regulert i retsplejeloven §§ 31 og 31a.[460] Et navneforbud innebærer at navn, stilling, bopel eller andre identifiserende kjennetegn for tiltalte eller andre aktører i saken ikke kan offentliggjøres. Vilkårene for navneforbud er at offentliggjøring av navn vil sette noens sikkerhet i fare eller at offentlig omtale vil utsette noen for «unødvendig krænkelse» jf. § 31 første ledd bokstav a og b. Det skal tas hensyn til lovovertredelsens grovhet og betydning i vurderingen av om det skal nedlegges navneforbud. Jo grovere forbrytelse, jo større rett har allmennheten til å få vite hvem saken gjelder. Illustrerende er en sak om straffbar skatt- og avgiftsunndragelse av samlet 193 millioner kroner.[461] Ankedomstolen godtok ikke navneforbudet som var nedlagt for sju av åtte tiltalte. Den åttende tiltalte som kun var tiltalt for unndragelse av 300.000 fikk opprettholdt navneforbudet. Tiltalte i en sak om seksuelle overgrep mot barn, forsøk på menneskehandel, voldtekt og spredning av barnepornografisk materiale omtalt i U.2016.1678 fikk heller ikke medhold i sin anmodning om navneforbud. Retten viste til at det knyttet seg stor offentlig interesse i saken som innebar at hensynet til tiltalte måtte vike for samfunnsmessig interesser. Tiltaltes anmodning om delvis navneforbud slik at mellomnavn ikke kunne offentliggjøres, ble heller ikke etterkommet.

Navneforbud treffes etter anmodning av retten ved kjennelse etter at partene og tilstedeværende representanter fra massemediene har hatt anledning til å uttale seg, jf. retsplejeloven § 31a, stk. 1. Dansk Højesterett har lagt til grunn at navneforbud kan nedlegges før det er tatt ut siktelse i saken, jf. U 2018 3503 H. Den mistenkte i saken var anmeldt for økonomisk kriminalitet knyttet til

[459] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 130 punkt 3 siste avsnitt.

[460] Se Jakobsen og Schaumburg-Müller (2013) s. 580–585.

[461] U 2001 2586 Ø.

et mindre beløp. Beskyttelsen av navneforbudet opphører ved avsigelse av endelig dom i saken, jf. retsplejeloven § 31a, stk. 3.

Et referatforbud er mer omfattende enn navneforbud ved at det er hjemmel for å forby gjengivelse av forhandlingene i en straffesak i sin helhet. Virkeområdet for et referatforbud er mer begrenset enn i norsk rett ved at det bare kan nedlegges for opplysninger som fremkommer under forhandlingene, ikke for dommen og premissene for denne. Vilkårene for referatforbud er at tiltalte er under 18 år, noens sikkerhet blir brakt i fare av offentlig omtale, offentlig omtale vil være til skade for opplysningen av saken eller offentlig referat vil utsette noen for unødvendig krenkelse, jf. retsplejeloven § 30. I en sak som gjaldt besittelse og spredning av videoer med seksuelt innhold av personer under 18 år aksepterte Vestre Landsret i U.2019.4152 både navneforbud for de fornærmede og referatforbud fra forhandlingene.

Verken navneforbud eller referatforbud er til hinder for at journalister kan *motta* opplysninger om navn eller om forhandlingene i saken. Forbudene begrenser kun den offentlig gjengivelse av saken.

Det er ingen alminnelig adgang til å påklage avgjørelser om å begrense referatretten fra offentlige rettsmøter, men pressen er gitt særrett til å klage og bli hørt i beslutninger som begrenser møterett og referatrett til rettsmøter. Pressen er gitt selvstendig kjæremålsadgang til en beslutning om å lukke dørene i rettergang, jf. retsplejeloven § 393, stk. 2. Pressen har dessuten rett til å uttale seg før retten treffer en beslutning om referatforbud og kan anmode retten om å oppheve et referatforbud, jf. retsplejeloven § 30b.

Overtredelse av referat- eller navneforbud kan straffes med bot, jf. retspleieloven § 32b. Etter en lovendring i 2018 er brudd på navneforbudet generelt femdoblet slik at en forsettlig overtredelse av et navneforbud fra en journalist ved førstegangs tilfelle straffes med en bot på kr 25.000 mens en redaktør vil bli ilagt en bot på kr 50.000.[462]

18.3.3 Svensk rett

Utgangspunktet i svensk rett er at referatretten er en aksessorisk rettighet slik at møterett også gir rett til å gjengi opplysninger fra rettsmøtet. Interesser som taler for sekretess må beskyttes ved lukkede dører. Tilsvarende må interesser som taler for at opplysninger i straffesaksdokumenter ikke blir offentlig omtalt beskyttes ved en beslutning om sekretess som da normalt også unndrar opplysningene fra innsyn. Det er to unntak fra dette. For det første gir 10 kap. 14 § OSL hjemmel for at myndigheter kan utlevere sekretessbelagt informasjon til enkeltpersoner *med forbehold*. Forbeholdet kan for eksempel dreie seg om at opplysningene ikke blir meddelt offentlig, forbud mot offentliggjøring av navn eller andre hemmelige opplysninger.[463] Dette gjør det mulig å legge til rette for at pressen får bakgrunnskunnskap andre ikke får tilgang på. Forbeholdet skal alltid dokumenteres. Overtredelse av et slikt forbehold er straffbart, jf. 20 kap. 3 § brottsbalken.

For det andre gir prosesslovgivningen i 5 kap. 4 § RB som foran nevnt hjemmel for å gi personer som har vært til stede i lukket rettsmøte et taushetspålegg i form av et «yppandeförbud». Et slikt pålegg om taushetsplikt gjelder bare overfor dem som har vært til stede. Et yppandeforbud stenger for offentlige tjenestemenns bruk av meddelarfriheten som ellers gir rett til å offentliggjøre sekretessbelagt informasjon dersom det er nødvendig for å varsle om kritikkverdige forhold.

18.3.4 Vurderinger og forslag

Offentliggjøringen av opplysninger i rettsmøter skal legge grunnlaget for en rettsavgjørelse i straffesaker. Det er ikke gitt at alle opplysningene har en allmenn interesse som kan begrunne og berettige offentliggjøring i en annen kontekst. Dette gjelder særlig personopplysninger som ikke kan unntas offentlighet i rettsmøtet. I utredningen

[462] Se Lasse Højlund Christensen og Kristian Torp, Dansk Karnov, note 186 til retsplejeloven (LBKG-2020-09-29 nr. 1445).

[463] Heuman mfl. (2017) s. 22.

er det foreslått å utvide retten til dokumentinnsyn. Hensyn som kan tale for å nekte innsyn kan overfor pressen i mange tilfeller ivaretas ved et referatforbud. Da må det imidlertid være hjemmel for et slikt inngrep i ytringsfriheten.

I utkastet § 29 h fjerde ledd er det foreslått en generell hjemmel om at det kan settes vilkår for bruk av opplysninger. I utkastet er det uttrykkelig presisert at vilkår for bruk av opplysninger kan dreie seg «om å begrense retten til gjengivelse». Vilkår om at opplysninger bare kan gjengis i avidentifisert form er her særlig praktisk.

Slik bestemmelsene i utkastet § 29 h fjerde ledd er formulert, kan avgjørelse om å gi innsyn på vilkår om begrensninger i offentlig gjengivelse treffes ved beslutning. Av hensyn til å begrense arbeidsbyrden for organer som skal praktisere videre adgang til innsyn er det ikke foreslått noen klageadgang på fastsatte vilkår. Det forutsettes at den som blir berørt av vilkårene har fått anledning til å uttale seg før vilkårene fastsettes, jf. prinsippet som er formulert i utkastet § 29 h tredje ledd annet punktum.

I utkastet er det også foreslått at brudd på vilkår kan straffes med bot, se § 29 h fjerde ledd annet punktum. De foreslåtte hjemlene for bruk av straff supplerer dagens regler om bruk av rettergangsstraff for brudd på referatforbud nedlagt med hjemmel i domstolloven § 130. En adgang til bruk av straff i form av bot er begrunnet i at det er lagt opp til et system der pressen og andre personer som ivaretar demokratiske interesser kan få innsyn i mange opplysninger som ikke kan gjengis offentlig, herunder særlig personopplysninger. Straffebestemmelsene gir et nødvendig rettslig grunnlag for å kunne reagere strengt mot eventuelle tillitsbrudd. For at rettergangsbot skal være anvendelig må det gis uttrykkelig hjemmel for bruk av slik straff ved brudd på vilkår gitt for dokumentinnsyn i domstolloven § 198. Det er utformet forslag til nytt fjerde ledd i bestemmelsen, se punkt 20.3.1.

18.4 Begrensninger i teknologisk form

18.4.1 Gjeldende rett

18.4.1.1 Forbudet mot lyd- og bildeopptak

Hovedregelen i domstolloven § 131a er at det ikke er adgang til å fotografere eller gjøre opptak for radio eller fjernsyn under forhandlingene i straffesaker:

> «Under forhandlingene i straffesaker er fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn forbudt. Det er også forbudt å fotografere eller gjøre opptak av siktede eller domfelte på veg til eller fra rettsmøtet eller under opphold i den bygning hvor rettsmøtet holdes, om han ikke samtykker».

Forbudet gjelder bare straffesaker. Det gjelder ikke noe generelt fotoforbud i sivile saker.

Ytringsfriheten verner i utgangspunktet også ytringens form. I EMDs dom i *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft mot Sveits* 21. juni 2012 ble det eksempelvis konstatert at det var en krenkelse av EMK artikkel 10 å nekte et TV-selskap å filme et intervju med en drapsdømt kvinne som sonet straff i fengselet. Kvinnen hevdet å være uskyldig dømt og ønsket å bli intervjuet i forbindelse med at en annen person var stilt for retten i samme sak. I dette tilfellet lot EMD seg ikke overbevise om at det var nødvendig å begrense medienes frihet til selv å velge reportasjeteknikk i en sak av betydelig offentlig interesse (avsnitt 64).

EMD har likevel akseptert at det i lov kan legges teknologibegrensninger på ytringsfriheten som er begrunnet i at effekten av audiovisuelle medier er sterkere enn for trykte medier.[464] Norske medier har ikke fått medhold i klagesaker til EMD om at konkret anvendelse av forbudet i domstolloven § 131a har vært i strid med EMK artikkel 10. En

[464] Se for eksempel Murphy mot Irland, EMDs dom 10. juli 2003 (klagesak nr. 44179/98) avsnitt 69, Animal Defenders International mot Storbritannia, storkammerdom 22. april 2013 (klagesak 48876/08) avsnitt 117–119.

klage fra P4 Radio Hele Norge etter at radiokanalen var blitt nektet direktereportasje fra Orderudsaken, ble avvist av EMD i 2003.[465] Aftenposten og Dagbladet fikk i 2009 heller ikke medhold i at offentliggjøring av bilde av en av de domfelte i Orderudsaken var vernet av EMK artikkel 10.[466] Bildet var tatt da domfelte var på vei ut av rettslokalet etter mottakelse av fellende dom.

18.4.1.2 Unntak fra fotoforbudet

Domstolloven § 131a gir i annet ledd hjemmel for å gjøre unntak fra fotoforbudet dersom «særlige grunner taler for det»:

> «Dersom særlige grunner taler for det, kan retten under hovedforhandlingen gjøre unntak fra forbudet når det ikke kan antas å ha uheldig virkning for behandlingen av saken og heller ikke andre hensyn taler avgjørende imot. Før tillatelse gis, skal partene ha anledning til å uttale seg».

Kravet om «særlige grunner» kan leses som et uttrykk for at lyd- og bildeopptak bare skal tillates i ekstraordinære tilfeller. Tillatelse til opptak er ikke avhengig av samtykke fra partene, men disse har rett til å uttale seg. I håndboken *Dommerne og mediene* s. 50 er det anbefalt at partenes mening tillegges stor vekt. Domstolloven § 131a tredje ledd gir hjemmel for å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av bestemmelsen. Dette er gjort ved forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak 15. november 1985 nr. 1910. Det følger av forskriftens § 3 at tillatelse til lydopptak eller filming under hovedforhandlingen kan gis i «undervisningsøyemed», i saker av «betydelig offentlig interesse» eller av «andre særlige grunner». I praksis er det særlig hjemmelen for å tillate opptak av saker av betydelig offentlig interesse som blir benyttet.

Forskriften § 4 gir også hjemmel for å gi tillatelse på vilkår, for eksempel om hvilke aktører og hvilke deler av saken som kan filmes. I *Dommerne og mediene* s. 49 er det uttalt at det som «klar hovedregel bør nektes filming og opptak av tiltalte, fornærmede og vitner i straffesaker» og at dette bør gjelde uavhengig av om disse personene gir et uforbeholdent samtykke til opptak. Det konkluderes på s. 50 med følgende tilråding:

> «Dette tilsier at det i straffesaker som hovedregel vil være aktuelt å begrense opptakene til innledningsforedrag, prosedyrer, domsavsigelse og i noen grad til sakkyndiges forklaringer, og i lagmannsrett også til rettsbelæringen i lagrettesaker».

Unntaksmulighet i domstolloven § 131a gjelder etter ordlyden bare hovedforhandlinger i straffesaker. Muligheten til å gjøre unntak av «særlige grunner» er i praksis gitt et noe videre virkeområde. I HR-2019-495-A ble det gitt tillatelse til film- og lydopptak i en sak der en videre anke over kjennelse om ransaking var overført til ankebehandling av Høyesterett i avdeling. I *Dommerne og mediene* s. 45 er det også anført gode argumenter for at totalforbudet ikke kan gjelde særskilt berammet rettsmøte for domsavsigelse. I praksis tillates medier ofte å gjøre lyd- og bildeopptak nettopp fra slike rettsmøter.

Tillatelse til fotografering eller opptak treffes ved beslutning som ikke kan påankes. Det er hjemmel for ileggelse av rettergangsbot for overtredelse av fotoforbudet i domstolloven § 198 tredje ledd.

18.4.1.3 Håndhevelse av fotoforbudet overfor pressen

Det kan være en krenkelse av retten til ytringsfrihet å håndheve et fotoforbud. Saken Pinto Coelho (nr. 2) mot Portugal 22. mars 2016 (klagesak 48718/11) er et eksempel på dette. En journalist fikk i denne saken medhold i at EMK artikkel 10 ble krenket av en bot på 1500 Euro for å ha offentliggjort ulovlige opptak av vitneforklaringer og

[465] P4 Hele Norge mot Norge, avvisningskjennelse 6. mai 2003 (klagesak nr. 766782/01).

[466] Egeland og Hanseid mot Norge, dom 16. april 2009 (klagesak nr. 34438/04).

dommeruttalelser i retten. Rettsmøtet hadde vært offentlig og straffesaken var avsluttet da journalisten offentliggjorde opptakene med maskerte stemmer. Formålet med offentliggjøringen var å vise at domfellelsen av den tiltalte 18-åringen i saken var feil. I en slik situasjon kunne håndheving av et nasjonalt forbud mot å gjøre lydopptak ikke begrunnes som et nødvendig inngrep i ytringsfriheten.

Høyesterett la i Rt. 2003 s. 593 under dissens (3–2) tilsvarende til grunn at håndheving av fotoforbudet overfor TV2 var i strid med EMK artikkel 10. TV2 hadde i denne saken gjort opptak uten tillatelse av domfelte etter at dom var avsagt og retten hevet i Baneheiasaken. TV2 begrunnet kringkasting av opptaket med at domfeltes småflirende ansiktsuttrykk stod i sterk kontrast til forsvarers uttalelse om at domfelte tok dommen tungt. Høyesteretts flertall aksepterte at opptaket hadde en korrektivfunksjon og kom til at håndheving av fotoforbudet i saken ville være i strid med EMK artikkel 10.

18.4.1.4 Opptak gjort av sakens aktører

Forbudet mot fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn gjelder også aktørene i saken. Ankeutvalget opprettholdt i HR-2019-1468-U en bot ilagt en tiltalt for å ha filmet medtiltalte med mobiltelefonen i en pause i forhandlingene i en straffesak i Bergen tingrett.

Dersom aktører bare foretar *lydopptak* av forhandlingene, rammes ikke dette av domstolloven § 131a. Høyesteretts ankeutvalg la i Rt. 2012 s. 380 til grunn at lydoverføring av hovedforhandlingene til et siderom bare aktoratet hadde tilgang til, ikke var i strid med domstolloven § 131a. Lydopptak som ikke tas opp for å offentliggjøres omtales som private opptak som ikke er forbudt. Det betyr likevel ikke at det er fri adgang til å foreta lydopptak. I forarbeidene til reglene om offentlighet i rettspleien er det lagt til grunn at domstolloven § 133 gir hjemmel for å forby private opptak. I praksis og teori er det antatt at aktører og andre må derfor må innhente *tillatelse* for å kunne foreta opptak.[467] Tillatelsen består i at retten lar være å nedlegge forbud i medhold av domstolloven § 133.

I Ot. prp. nr. 35 (1978–1979) s. 246 er det gitt følgende begrunnelse for at domstolloven § 133 kan tjene som hjemmel for å forby lydopptak som ikke tas opp for radio eller fjernsyn:

> «[...] privat lydopptak vil kunne virke distraherende på dem som opptrer i retten, og siktede eller vitner kan føle et særlig ubehag ved å vite at deres forklaring tas opp på privat lydbånd, f eks med tanke på at opptaket kan bli misbrukt».

Det er imidlertid tvilsomt om hemmelige lydopptak fra rettens aktører med dagens teknologi «forstyrrer forhandlingen» eller «strider mot domstolens værdighet» slik at domstolloven § 133 er anvendelig. Hemmelige opptak gjort av aktører under rettergang har i flere tilfeller bidratt til å skape mer verdige rettsresultater. I HR-2018-2281-A tjente eksempelvis forsvarers opptak av rettsbelæringen til lagretten som grunnlag for at Høyesterett opphevet lagmannsrettens dom i saken. Opptaket var gjort uten rettens tillatelse og kunnskap. Siden rettsbelæringen ikke var protokollert på annen måte av retten, kunne saksbehandlingsfeilen ikke vært bevist på annen måte. Siden lovgrunnlaget for å kreve at det bes om tillatelse til å gjøre lydopptak er tynt, er det antatt at hemmelige opptak ikke kan sanksjoneres med rettergangsbot.[468]

18.4.1.5 Lydopptak fra publikum

Loven forbyr heller ikke private lydopptak fra publikum. Det vil si at journalister har adgang til å foreta lydopptak dersom opptaket bare skal tjene til støtte ved utforming av et skriftlig rettsreferat. Som ved lydopptak fra

[467] Se Rt. 2012 s. 380 avsnitt 21 og Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 131a punkt 9.

[468] Se Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 131a punkt 9.

aktører er det antatt å gjelde et krav om samtykke fra retten for å kunne gjøre slikt opptak.[469] Dersom det gis samtykke, skal aktørene i saken gjøres oppmerksom på at retten har samtykket til at det blir gjort privat lydopptak fra forhandlingene. Hemmelige opptak gjort av en tilhører var av betydning for gjenopptakelsen av Liland-saken, jf. Rt. 1994 s. 1149.

Siden lovgrunnlaget for kravet om samtykke fra retten er tynt, vil det neppe kunne ilegges rettergangsbot dersom en tilhører i salen ikke har innhentet samtykke til å foreta lydopptak. En person som uten samtykke foretar lydopptak kan imidlertid bli utvist fra rettssalen i medhold av domstolloven § 133 tredje ledd.

18.4.2 Sammenlikning med andre land

Variabel praksis i Europa innebærer at nasjonalstatene står nokså fritt i forhold til EMK med hensyn til å begrense publikums muligheter til å velge teknologisk form på rettsreferater. Det er ingen felleseuropeisk tradisjon for å *tillate* audiovisuell referatrett fra forhandlinger i straffesaker. I praksis viser EMD ofte til Rekommandasjon (2003)13 on the provision of information through the media in relation to criminal proceedings fra Europarådets ministerkomité i drøftelser av om begrensninger i rettsreportasjer kan være nødvendig. Anbefalingen gir uttrykk for at medier ikke bør kunne gjøre opptak fra rettsmøter med mindre loven eller domstolen uttrykkelig har gitt tillatelse til det:

> «Live reporting or recordings by the media in court rooms should not be possible unless and as far as expressly permitted by law or the competent judicial authorities. Such reporting should be authorised only where it does not bear a serious risk of undue influence on victims, witnesses, parties to criminal proceedings, juries or judges».

Mange europeiske stater, som for eksempel Tyskland og England, har totalforbud mot at medier kan gjøre opptak fra forhandlinger i rettsmøter. Det samme har Sverige. Siden Rättegångsbalken (RB) ble vedtatt i 1948 har det vært et absolutt fotoforbud for publikum i rettsmøter.[470] Forbudet ble i 2018 revidert og utvidet til en ny paragraf i RB 5:9b st. 1. Den nye bestemmelsen rammer både fotografering *i* – og *inn* i – rettssalen samt alle andre former for bildeteknologi:

> «Vid rättens sammanträden är det förbjudet att med tekniskt hjälpmedel ta upp bild i eller in i rättssalen, om inte något annat följer av lag».

Private lydopptak er som hovedregel tillatt med mindre retten forbyr opptak. Domstolen foretar dessuten alltid selv lydopptak av forhandlingene, og disse kan kjøpes til selvkostpris. Liberal praksis for offentlig tilgjengliggjøring av lydopptak har gitt grunnlaget for podcasten Rättegångspodden som er en true crime-podcast der materiale er basert på lydopptak fra virkelige rettssaker.

I Danmark er det som i Norge forbudt å gjøre lyd- og bildeopptak under rettsmøter med mindre retten unntaksvis tillater dette. Forbudet er gitt i retsplejeloven § 32. Muligheten til å gjøre unntak i straffesaker er snever. I forarbeider og praksis (U.2015.3524) er det for eksempel uttalt at det ikke kan gis tillatelse til å gjøre lyd- og bildeopptak av anklagemyndighetens eller forsvarers prosedyre. Unntak er først og fremst aktuelt for genrebilder som opptas før forhandlingene starter eller i forbindelse med rettsmøte for domsavsigelse.

18.4.3 Tidligere forsøk på lovendringer

18.4.3.1 Innledning

Det har vært foreslått og vedtatt ny lovregulering av adgangen til å foreta lyd- og bildeopptak under rettsforhandlinger. Ingen

[469] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 131a punkt 9.

[470] For bakgrunn og kritikk av fotoforbudet, se Henrik Edelstam, Offentlighet och sekretess i rättegång. Principen om förhandlingsoffentlighet, Norstedts Juridik, 2001s. 294–323.

endringer har blitt satt i kraft. Tidligere forsøk på lovendring har dels vært begrunnet i ønsker om å beskytte andre aktører enn den tiltalte på vei til og fra rettsmøter, om å etablere felles regler for straffesaker og sivile saker og om tilpasning til mer moderne teknologi. Teknologibegrensende lovgivning som uttrykkelig angir hvilke teknologier som skal være forbudt, har en tendens til å bli utdatert. Forbudet mot fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn er basert på den teknologien som var i bruk i 1981og bærer preg av dette. I det følgende gis det en oversikt over de tidligere forsøkene på lovendring.

18.4.3.2 Endringslov 37/1999

I lys av rettsutviklingen om styrket personvern for fornærmede og vitner vedtok Stortinget i 1999 å oppheve domstolloven § 131 til fordel for en ny § 390 c i lov av 22. mai 1903 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov. Bestemmelsen ble vedtatt med følgende ordlyd:

Med bøter straffes den som uten vedkommendes samtykke fotograferer eller filmer

1. *en mistenkt som er i politiets varetekt,*
2. *en mistenkt eller et vitne når denne under etterforskning er til stede sammen med politiet, eller*
3. *en siktet eller domfelt eller en fornærmet på vei til eller fra rettsmøte i saken eller under opphold i den bygning hvor rettsmøtet holdes.*

På samme måte straffes den som offentliggjør bilde eller film som er frembrakt i strid med første ledd.

Offentlig påtale finner bare sted når det finnes påkrevet av allmenne hensyn.

Bestemmelsen var utarbeidet av Justisdepartementet og var ikke på høring før den ble vedtatt. I en etterfølgende høringsrunde møtte forslaget sterk motstand fra pressen, særlig fordi bestemmelsen begrenset muligheten til å dokumentere politiets maktovergrep ved pågripelser. Bestemmelsen ble aldri satt i kraft og ble formelt opphevet ved endringslov nr. 76 i 2010.

18.4.3.3 Forslag til ny § 131 (2010)

En arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen la i 2010 frem et forslag til delrevisjon av reglen om offentlighet i rettspleien (se punkt 4.2.4 foran). I rapporten ble det fremmet forslag om å oppheve domstolloven § 131a til fordel for en fellesbestemmelse for alle typer saker og alle typer rettsmøter. Den nye paragrafen ble foreslått inntatt i den ledige paragraf § 131. Ordlyden i forslaget var følgende:

Domstolloven § 131

Under rettsmøter kan fotografering og filmopptak bare skje med rettens tillatelse. Det samme gjelder opptak for radio, fjernsyn eller internett.

Rettens tillatelse kan gis når det ikke kan antas å ha uheldig virkning for behandlingen av saken og heller ikke andre hensyn taler avgjørende imot. Før tillatelse gis, skal partene ha anledning til å uttale seg.

Det er forbudt å fotografere eller gjøre opptak av siktede eller domfelte på veg til eller fra rettsmøter, under rettsmøtet, eller under opphold i den bygning hvor rettsmøtet holdes, uten vedkommendes samtykke.

Kongen kan gi nærmere regler til utfylling og gjennomføring av disse bestemmelsene.

Kongen kan i forskrift gi saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for søknad om tillatelse til fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn, herunder om saksbehandlingsfrist og rettsvirkninger av fristoverskridelse. Unntak fra tjenesteloven § 11 annet ledd kan bare gjøres når det er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til privatpersoners beskyttelsesverdige interesser.

For straffesakenes del utvidet forslaget på flere punkter mulighetene for unntak. Kravet om «særlige grunner» som vilkår for å tillate opptak ble fjernet. Dette senket terskelen for å tillate opptak. Virkeområdet for å gjøre unntak fra forbudet om opptak av lyd og bilde ble dessuten utvidet til å gjelde alle rettsmøter. Arbeidsgruppen begrunnet dette med at regelverket ville bli «.. mer brukervennlig for media, domstolenes brukere, og allmennheten for øvrig» samt at det ville «være lettere for domstolene å anvende regelverket».[471]

I likhet med endringsforslaget fra 1999 ble siktede, til forskjell fra dagens regulering, gitt vetorett i spørsmålet om å bli filmet.

18.4.3.4 Utkast til ny domstollov § 16-6 (2014)

I Tron Sundets utredning av ny domstollov er det utformet en bestemmelse i § 16-6 som bygger direkte på forslaget fremsatt av arbeidsgruppen nedsatt av Domstoladministrasjonen i 2010. Det er ingen materielle endringer fra bestemmelsen som er gjengitt ovenfor. Det er imidlertid foreslått en redaksjonell bearbeiding med bruk av nummererte ledd. Forslaget gjengis ikke her.

18.4.4 Vurderinger og forslag

18.4.4.1 Generelt

Av personvernhensyn er det behov for en lovhjemmel som gjør det tillatt å begrense formen for referat fra offentlig rettsmøter. Hovedregelen bør, som i dag, være at det kreves særskilt tillatelse for å gjøre opptak som skal gjengis offentlig. Virkeområdet for bestemmelsen bør være både straffesaker og sivile saker. Domstolloven fremstår som den naturlige hjemmelsloven for regulering av slike generelle formbegrensninger for rettsreferatet. Det anbefales en teknologinøytral utforming slik at det ikke henvises til «radio», «fjernsyn» eller «internett» i lovteksten.

18.4.4.2 Bildeopptak

Det er særlig opptak og referat med bilder som skaper personvernutfordringer. Retten til eget bilde nyter særlig vern i åndsverkloven § 104. Retten til eget bilde er også beskyttet av EMK artikkel 8. I storkammeravgjørelsen *Lópes Ribalda m.fl. mot Spania* 17. oktober 2019[472] kom EMD i avsnitt 89 med følgende generelle uttalelse om verdien av å kunne kontrollere bruk av eget bilde:

> «...a person's image constitutes one of the chief attributes of his or her personality, as it reveals the person's unique characteristics and distinguishes the person from his or her peers. The right of each person to the protection of his or her image is thus one of the essential components of personal development and presupposes the right to control the use of that image».

EMD har i flere avgjørelser påpekt at det kreves lovhjemmel for at myndighetene skal kunne utlevere bilder og filmopptak av mistenkte eller straffedømte til mediene.[473] Hovedregelen bør være at bildeopptak av rettsmøter er forbudt for andre enn domstolen selv.

Bilder kan gi informasjon som det kan være vanskelig å formidle med andre referatteknikker. Med bedre teknisk utstyrte domstoler vil domstolene selv kunne sikre at forklaringer som blir gitt under forhandlingene blir protokollert med lyd og bilde slik straffeprosessloven § 23 krever. Med regelen som er foreslått i utkastet til straffeprosessloven § 29 b tredje ledd vil pressen ha rett til kontrollert gjennomsyn av slike protokollopptak. Dette anses her for å gi tilstrekkelige

[471] Se Brathole-rapporten (2010) s. 27.
[472] Lópes Ribalda mfl. mot Spania, storkammerdom 17. oktober 2019 (klagesak nr. 1874/13 og 8567/13).
[473] Se for eksempel Khmel mot Russland, dom 12. desember 2013 (klagesak 20383/04) avsnitt 49-50, Khuzin mfl. mot Russland, dom 23. oktober 2008 (klagesak 13470/02) avsnitt 117 og Sciacca mot Italia, dom 11. januar 2005 (klagesak nr. 50774/99) avsnitt 30.

muligheter for ekstern etterkontroll av den visuelle informasjonen som fremkommer i rettsmøtet.

For den som er mistenkt eller domfelt bør vernet mot fotografering også gjelde transporten til og fra rettsmøte slik som i dag. Det gir en uverdig rettstilstand om en mistenkt eller domfelt i en straffesak må gjemme seg under ytterplagg for å unngå å få ansiktsuttrykket fra en følelsesladet situasjon gjengitt i nyhetssaker som kan bli delt langt utenfor kretsen av personer som er bundet av reglene saken bygger på. Se utkastet til domstolloven § 131 første ledd i punkt 20.3.1 nedenfor.

18.4.4.3 Lydopptak

Personvernhensyn gjør seg ikke like sterkt gjeldende for lydopptak. Private lydopptak er tillatt i dag, men krever samtykke. Slike opptak kan sikre at rettsreferat blir mest mulig korrekt. Private opptak har også bidratt til å kunne dokumentere feil i saksbehandlingen som retten ikke selv har dokumentert.

Lovgrunnlaget i domstolloven § 133 for å kreve samtykke for å gjøre private lydopptak er tynt. En adgang til å forby noe er ikke det samme som en plikt til å be om tillatelse. Slik loven er utformet kan det heller ikke forventes at publikum i rettsmøter er kjent med at det må innhentes tillatelse til lydopptak før en tilhører trykker på opptaksknappen.[474] Dagens regulering av lydopptak er vanskelig tilgjengelig og vanskelig å forstå. Med dagens tekniske hjelpemidler kan det foretas opptak uten å forstyrre forhandlingene.

Som *Bøhn* har påpekt er det «liten grunn til å nekte journalister å gjøre lydopptak til eget bruk».[475] Dersom henvendelser om å gjøre lydopptak som hovedregel innvilges, bør reguleringen avspeile dette. Hovedregelen bør da være at lydopptak er tillatt med mindre retten har nedlagt forbud om slikt opptak, se utkastet til ny § 131 annet ledd i punkt 20.3.1.

18.4.4.4 Tillatelse til opptak og offentlig gjengivelse

Norge er i europeisk sammenheng liberal når loven unntaksvis i dag gir adgang til å gjøre bildeopptak fra hovedforhandlinger i straffesaker.[476] Sverige har eksempelvis ikke rokket ved sitt totalforbud mot bildeopptak i rettssalen som har vært gjeldende rett siden 1948. I Danmark er det knapt aktuelt å tillate medier å gjøre opptak av annet enn domsavsigelsen i straffesaker. Norske domstoler har imidlertid høstet gode erfaringer med å tillate medier å gjøre opptak i saker av stor offentlig interesse. Håndboken *Dommerne og mediene* anbefaler ingen reversering av utviklingen av en mer liberal holdning til fjernsynsoverføring av hovedforhandling og domsavsigelser.[477] Det anbefales mot denne bakgrunn å videreføre unntaksadgangen som er innarbeidet i norsk rett, senke terskelen i loven for unntak og utvide virkeområdet for å gjøre unntak. Det frarådes likevel å gå så langt som Domstolsadministrasjonens arbeidsgruppe foreslo i 2010.

Det knytter seg en særlig stor offentlig interesse til hovedforhandlinger og rettsmøter for domsavsigelse. Hovedforhandlingen er bestemmende for resultatet i saken og i rettsmøtet for domsavsigelse blir resultatet bestemt. Det bør være disse rettsmøtene som utgjør det sentrale virkeområdet for anvendelse av unntaksbestemmelsen om å tillate medier å gjøre opptak med lyd og bilde. Dagens vilkår om «særlige grunner» kan synes noe strengere enn praksis for å tillate korte reportasjeinnslag.[478] Når det gjelder hovedforhandling og rettsmøter for domsavsigelse kan terskelen for opptak med fordel gjøres mer fleksibel ved at vilkåret om «særlige grunner» fjernes. Det bør imidlertid gis nærmere føringer for bruk av lovens «kan»-skjønn i forskrift.

I praksis er det åpnet for at tillatelse til film- og lydopptak for offentlig gjengivelse helt unntaksvis kan gis i andre rettsmøter. I

[474] Tilsvarende Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 131a punkt 9.
[475] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 131a punkt 9.
[476] Se Aarli, «TV-sendte retterganger», Lov og Rett 2003 s. 158–169.
[477] Se s. 47.
[478] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 131a punkt 4.

HR-2019-495-A ble det for eksempel gitt tillatelse til film- og lydopptak i en sak der en videre anke over kjennelse om ransaking var overført til ankebehandling av Høyesterett i avdeling. Et forbud under alle andre rettsmøter enn hovedforhandling er oppfattet som «unødig absolutt».[479] Det knytter seg normalt ikke like stor offentlig interesse til slike rettsmøter som ikke er direkte bestemmende for, eller bestemmer resultatet i saken. Det kan dessuten være behov for å begrense arbeidsbelastningen med å behandle søknader om å foreta lyd- og bildeopptak i domstolene. Regelen bør derfor være at det er en høyere terskel for å tillate opptak med lyd- og bilde fra andre rettsmøter enn hovedforhandling og rettsmøter for domsavsigelse. Se utkastet til nytt tredje ledd i domstolloven § 131 i punkt 20.3.1.

18.4.4.5 Vetorett for partene?

Partene bør, som idag, ha rett til å uttale seg før det gis tillatelse til opptak. I motsetning til i de tidligere nevnte forsøkene på lovendring anbefales det likevel ikke at partene gis vetorett i spørsmålet om å gi tillatelse. Avgjørelser om å tillate opptak og gjengivelse for offentligheten bør bygges på en sammensatt vurdering av de hensyn offentlighetsprinsippet skal ivareta. Spørsmålet om hensynet til å skape en offentlig debatt om strafferettssystemet og tillit til rettspleien kan være viktigere enn tiltaltes ønsker om minst mulig oppmerksomhet om den aktuelle saken, er en vurdering retten er bedre skikket til å foreta enn tiltalte selv. Hensynet til personvernet for tiltalte og andre aktører som ikke opptrer på vegne av myndighetene, og som ikke ønsker å bli eksponert, kan ivaretas ved at det settes vilkår om at opptak bare skal skje under nærmere bestemte deler av forhandlingene.

18.4.4.6 Ankeadgang

Av prosessøkonomiske grunner anbefales det for øvrig å videreføre regelen om at rettens beslutning om å gjøre unntak fra forbudene i første og annet ledd betraktes som uangripelig etter sin art og ikke kan ankes. Dette gjelder både beslutninger om å tillate og om å nekte opptak og offentlig gjengivelse av opptakene. Dette innebærer at rettens skjønnsutøvelse med hensyn til å gi eller nekte tillatelse ikke kan overprøves.

Konsekvensen av å avskjære ankeadgang er at saksbehandlingen knyttet til tillatelser av å gjøre opptak må sørge for at rettigheter som kan prøves for domstolene, slik som pressens rett til ytringsfrihet og partenes rett til privatliv, er sikret.

Spørsmål om rettskrav på audiovisuell formidling fra rettslokalet har vært prøvd og er blitt avvist av EMD. Det vil derfor neppe være grunnlag for søksmål begrunnet i EMK artikkel 10. Partenes interesser er søkt ivaretatt gjennom retten til å uttale seg før beslutning om å tillate opptak gis.

Selv om beslutningen om å gi eller nekte tillatelse til opptak i seg selv ikke kan ankes, er anke ikke utelukket på annet grunnlag. Spørsmål om dommerens habilitet, lovtolkning eller grovere saksbehandlingsfeil kan for eksempel tjene som ankegrunn for å få opphevet en beslutning om å gi eller nekte tillatelse til å foreta opptak.

18.4.4.7 Forskriftshjemmel

Det er som nevnt behov for utfyllende regler om bruk av kan-skjønnet for å gi tillatelse til bildeopptak og til gjengivelse av lyd- og bilde fra rettsmøter. Det må dermed være hjemmel for å gi forskrift i loven. Dagens hjemmel er blant annet benyttet til å angi nærmere vilkår for unntak og til å påpeke at det kan oppstilles vilkår for tillatelser til opptak. Mer detaljerte føringer er gitt i håndboken *Dommerne og mediene*. Disse bør inntas i en revidert forskrift.

Den selvstendige forskriftshjemmelen i domstolloven § 131a fjerde ledd som gjelder forholdet til tjenesteloven har ikke vært benyttet. Det foreslås ikke videreført et ledd med slik formulering. Bestemmelsen er lite

[479] Bøhn, Ajourført lovkommentar, Juridika.no, note til domstolloven § 131a punkt 4.

tilgjengelig for andre enn jurister. Det foreslås at forskriftshjemmelen som gjelder gjennomføring av reglene om opptak og gjengivelse av lyd og bilde fra rettsmøter formuleres slik at forskriften også kan gi nærmere regler om saksbehandling av søknader om tillatelse. Dette vil kunne omfatte eventuelle behov for tilpasninger til tjenestelovens krav om likebehandling innenfor EØS-området. Det er mer oversiktlig for brukerne om utfyllende regler gis i én forskrift.[480]

Forskriftskompetansen er i dag lagt til departementet ved «Kongen». Det anbefales å overføre kompetansen til Domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen må anses for å ha bedre forutsetninger for å utforme en hensiktsmessig regulering for saksbehandling av søknader om å gjøre opptak.

18.4.4.8 Straffehjemmel m.v

Hjemmelen for rettergangsbot i domstolloven § 198 tredje ledd ved overtredelse av fotoforbudet og forbudet mot å offentliggjøre lydopptak fra rettsmøter anbefales videreført. Rettergangsbot bør også være anvendelig ved brudd på vilkår for tillatelsen. Dette følger i dag av forskriften om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak § 5 annet ledd.

Det er for øvrig foreslått enkelte språklige justeringer i forhold til dagens bestemmelse som ikke er nærmere kommentert ovenfor. Se det fullstendige lovforslaget med merknader i punkt 20.3.

18.5 Tidsmessige begrensninger

18.5.1 Innledning

Håndholdte elektroniske kommunikasjonsverktøy gir mange muligheter til å gjengi opplysninger i sanntid fra rettsrommet. Dette kan skje privat via ulike meldingsfunksjoner eller på åpne eller lukkede nettsteder. Etter at domstolene fikk åpent tilgjengelige wifinettverk, ligger det til godt til rette for å føre rettsreferat i sanntid. Elektronisk rettsreferat kan gjennomføres i sanntid uten at dette forstyrrer forhandlingene.

Muligheten for sanntidsreferat har skapt to nye utfordringer som ikke var forutsatt da domstollovens regler om referatforbud ble utformet. For det første er det blitt vanskeligere å hindre at et vitne som venter på å bli avhørt får kunnskap om andre vitneforklaringer som er avgitt i saken. Dette kan skape en fare for at vitnet endrer sin forklaring og at saken ikke blir så godt opplyst som den kunne blitt.

For det andre åpner sanntidsreferat for en simultan diskusjon med publikum i og utenfor rettsrommet. Ved bruk av chat-funksjonen i rettsmøter med digital tilgang for publikum, blir diskusjonen synlig for alle aktørene. Dette kan skape en fare for at publikum kan påvirke aktørenes oppfatning av det som blir sagt.

18.5.2 Gjeldende rett

Domstolloven § 129 inneholder bestemmelser om referatforbud som også rammer referat i sanntid. Forutsetningen er at det er tale om «offentlig» gjengivelse. I praksis er det avklart at uttrykket «offentlig gjengivelse» i bestemmelsen også kan omfatte innlegg på internett og sosiale medier.[481] Forutsetningen er at mer enn 20-30 personer kan ha tilgang til ytringen. Referatforbud kan med andre ord ikke begrense muligheten til å sende meldinger til et fåtall personer.

Sanntidsreferat i mediene er forbudt i alle tilfeller der det gjelder referatforbud etter domstolloven § 129. Det vil si alle rettsmøter utenfor hovedforhandling, med unntak for saker om tilståelsesdom. Det er altså bare under hovedforhandling og i saker om tilståelsesdom sanntidsreferat i dag er tillatt. Det er ikke adgang til å referere i sanntid fra fengslingsmøter med mindre retten opphever referatforbudet i medhold av domstolloven § 129 fjerde ledd.

Domstolen har også anledning til å forby offentlig sanntidsreferat fra hovedforhandling og rettsmøter i sak om tilståelsesdom ved

[480] Jf. Lovteknikkboka (2000) s. 195.

[481] Jf. HR-2019-1121-U avsnitt 16 jf. HR-2018-871-A avsnitt 22.

kjennelse etter § 129 annet ledd. Et referatforbud gjelder bare til det blir opphevet. Det er dermed full anledning til å legge inn en sperrefrist for referat. Forutsetningen er at vilkårene for å nedlegge referat er oppfylt. Vilkårene er at referatet «vil kunne ha skadelig virkning på opplysningen eller pådømmelsen av saken» (bokstav a), eller at «rettsmøtet holdes eller kan holdes for lukkede dører» (bokstav b).

I HR-2019-1121-U aksepterte Høyesteretts ankeutvalg et referatforbud som var nedlagt i medhold av bokstav b i en barnevernssak for å hindre mor i å legge ut ytterligere personopplysninger om barn og barnefar på sosiale medier. Det ble i den forbindelse uttalt at terskelen for referatforbud er høy (avsnitt 23).

Dersom et referat i sanntid ikke er offentlig, det vil si ikke kan nå 20-30 personer, kan det ikke forbys. Det er klarlagt i praksis at elektronisk referat og diskusjon av straffesaker ikke kan forbys begrunnet i at referatet er i strid med domstolens verdighet, jf. domstolloven § 133.[482]

I håndboken *Dommerne og mediene* er det pekt på at muligheten til å lukke dørene kombinert med særskilt adgang for pressen til å være til stede, kan være en måte å komme rundt hjemmelsproblemet knyttet til å begrense private referat.[483] Det innebærer å benytte et mer inngripende virkemiddel for å avbøte hjemmelsmangel for et mindre inngrep.

18.5.3 Dansk rett

Det er forbudt for folk flest å transmittere tekst fra rettsmøter med mindre retten unntaksvis har tillatt dette, jf. andre punktum i retsplejeloven § 32, stk. 3 som har følgende ordlyd:

> Retten kan på ethvert tidspunkt forbyde advokater, anklagere, bevogtningspersonale, tolke og personer, der er omfattet af § 172, stk. 1, 2 eller 4, at transmittere tekst under retsmødet. Afgørelsen træffes ved kendelse. *For andre personer* er det under retsmøder forbudt at transmittere tekst, medmindre retten undtagelsesvis tillader det.

For aktørene og pressen gjelder den motsatte regel: Pressen har som hovedregel adgang til å transmittere tekst fra rettsmøter, med mindre retten har truffet avgjørelse om at dette ikke skal være tillatt. Domstolen kan imidlertid ha *plikt* til å forby journalister å transmittere tekst fra rettsmøter. Dette uttalte Højesteret i en avgjørelse 8. mai 2019.[484] En av seks tiltalte i en sak som gjaldt 45 straffbare forhold, hadde brakt inn spørsmålet om plikt til å forby journalister å live-blogge for Højesteret. Begrunnelsen for at det skulle vært nedlagt forbud mot live-blogging var at regelen i retsplejeloven § 182 om at et vitne ikke må overhøre forklaringer fra andre vitner ble uthulet av live-bloggingen i den aktuelle saken. Den tiltalte fikk medhold i at det skulle vært nedlagt forbud for pressen mot live-blogging.

I retsplejeloven § 32, stk. 4 er det også gitt hjemmel for å forby enhver å ta med mobiltelefon eller andre apparater som kan transmittere bilder, lyd eller tekst inn i lokalet for et rettsmøte. Bestemmelsen har et preventivt formål.

18.5.4 Svensk rett

Ved revisjon av fotoforbudet i 2018 ble det gitt en ny særregel om at all «[e]lektronisk utrustning som åhörare har med sig i rättssalen och som kan störa ordningen eller användas för att ta upp bild» skal være avslått og lagt til side, med mindre retten gjør unntak for dette. Det vil si at åpen håndtering av mobiltelefon ikke skal forekomme. Bestemmelsen gir et preventivt vern mot brudd på totalforbudet mot fotografering, men rammer også privat teksttransmisjon. Pressen kan få tillatelse til bruk av elektroniske hjelpemidler

[482] Se Borgarting lagmannsrettss kjennelse 18. juni 2009 i saknr. 09-079526SAK-BORG/04 (upublisert) som opphever Drammen tingretts kjennelse 7. mai 2009 i saknr. 09-056187 MED-DRAM (upublisert).

[483] Se s. 40–41.

[484] Sag 1/2019.

som skriveverktøy.[485] Det må altså innhentes tillatelse fra retten til sanntidsreferat fra rettergangen. Det er overlatt til den enkelte domstols skjønn å vurdere når det skal gis tillatelse.

18.5.5 Tidligere utredninger

Verken Brathole-rapporten med forslag til delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien i 2010 eller Tron Sundet som utredet utkast til ny domstollov i 2014, så noen grunn til å regulere adgangen til sanntidsreferat av rettsforhandlinger via internett.

I Brathole-rapporten ble det blant annet vist til at trådløse nettverk i domstolene var tilrettelagt nettopp for at journalister skulle kunne overføre tekst til redaksjonen og publisere reportasjer direkte fra rettsalen. Det kunne etter arbeidsgruppens oppfatning ikke være grunn til å regulere «verken mengden, detaljrikdommen, hastigheten, kanalene, eller det tekniske utstyret for slik overføring direkte fra rettssalen» (s. 31). Det ble vist til at retten kunne nedlegge referatforbud etter domstolloven § 129 dersom direkte overføring på internett var skadelig for forhandlingene. Ved uttrykkelig angivelse av «internett» som publiseringsplattform i arbeidsgruppens forslag til ny § 131, ville dessuten direkte overføring av *bilder* uansett kreve samtykke.

18.5.6 Vurderinger og forslag

Reglene om referatforbud i domstolloven § 129 er langt på vei tilstrekkelige til å møte de nye utfordringene mulighetene til sanntidsreferat har skapt, i alle fall så langt det gjelder offentlig referat i pressen. Det er likevel to gode grunner til å bygge ut bestemmelsen.

For det første bør terskelen for å nedlegge forbud mot referat i sanntid være lavere enn terskelen for å legge ned referatforbud generelt. Det bør være mulig å gi kortvarige tidsmessige restriksjoner på pressens og andre tilstedeværendes referatrett uten at den høye terskelen for å nedlegge referatforbud er oppfylt. En hjemmel med lavere terskel for forbud mot referat i sanntid vil kunne redusere et behov for et mer inngripende valg om lukkede dører.

For det andre er det uheldig at det ikke finnes noen særskilt hjemmel for å forby private referat i sanntid. Også på dette punktet er det uheldig at domstolen må ty til en *mer* inngripende begrensning av offentligheten om valg av lukkede dører der det kan være hjemmel for dette. Også private referat i sanntid bør kunne forbys etter en tilsvarende lavere terskel som det offentlige sanntidsreferatet.

Det foreslås inntatt et nytt tredje ledd i domstolloven § 129 som gir retten hjemmel til å forby referat i sanntid under hele eller deler av forhandlingene i et rettsmøte, se utkastet til domstolloven § 129 tredje ledd og merknadene til denne i punkt 20.3.

Avgjørelse om å forby referat i sanntid er en kortvarig restriksjon. Behovet for en slik restriksjon kan oppstå under forhandlingene og formkrav bør ikke være til hinder for at en slik begrensning blir realisert. Avgjørelse om å forby referat i sanntid bør derfor kunne treffes ved beslutning.

18.6 Oppsummering av forslag

Dette kapitlet har drøftet forholdet mellom rett til dokumentinnsyn og referatrett og behov for å kunne begrense retten til referat i innhold, teknologisk form og tid. Forslagene til ny regulering kan sammenfattes i følgende punkter:

1) *Vilkår om referatforbud:* Det gis hjemmel for å gi innsyn på vilkår om at opplysninger ikke blir gjengitt. Overtredelse av vilkår kan straffes med rettergangsbot, jf. domstolloven § 198 nytt fjerde ledd.

[485] I 5 kap. 9d § RB, se Prop. 2018/19:81 Stärkt ordning och säkerhet i domstol s. 87.

2) *Forbud mot opptak av bilder i rettsmøter:* Utkastet til domstolloven § 131 erstatter dagens § 131a og skal gjelde både sivile saker og straffesaker. Opptak av bilder er som hovedregel forbudt. Bestemmelsen utvider adgangen til å gjøre unntak fra forbudet mot bildeopptak ved at det ikke kreves «særlige grunner» for at retten skal kunne gi tillatelse til å offentliggjøre opptak med lyd og bilder fra hovedforhandling og rettsmøter for domsavsigelse. Slik tillatelse kan etter utkastet også gis for andre rettsmøter dersom det foreligger «særlige grunner». Privat lydopptak er tillatt med mindre retten treffer beslutning om annet.
3) *Sanntidsreferat:* Nytt tredje ledd i domstolloven § 129 gir hjemmel for å kunne begrense referat fra rettsmøter i sanntid.
4) *Skisse til ny forskrift om offentlighet i rettspleien* inneholder i kapittel 3 bestemmelser som erstatter forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak 15. november 1985 nr. 1910.

19 Økonomiske og administrative konsekvenser

19.1 Innledning

Under punkt 3 i mandatet er det bedt om en redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget:

> «Det skal så vidt mulig redegjøres for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslaget [...]. Dersom det foretrukne forslaget vil innebære betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser, bør utreder på aktuelle punkter utforme alternativer med mindre vidtrekkende konsekvenser, samtidig som andre relevante hensyn søkes ivaretatt.»

Det har ikke vært mulig for utreder å kostnadsberegne de foreslåtte tiltakene. I dette kapitlet pekes det på påregnelige merkostnader av forslagene og ressurshensyn som er tatt i betraktning ved utforming av forslag til regulering. Det vises for øvrig til konkrete estimat utarbeidet for Domstoladministrasjonen når det gjelder utvikling av en plattform for domstoldata i rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» fra 2020. Estimatet som omtales til slutt i dette kapitlet, gir en viss pekepinn på hva som er påregnelige kostnader på kortere og lengre sikt når det gjelder selvbetjente løsninger for dokumentinnsyn.

19.2 Implementeringskostnader

Nye saksbehandlingsregler har en implementeringskostnad. Det vil være behov for en gjennomgang og revisjon av offentlighetskategoriene i saksbehandlingssystemene hos påtalemyndigheten og i domstolene. Det er også behov for teknologiutvikling for å kunne ta i bruk automatiserte avidentifiseringsverktøy i behandlingen av ulike typer innsynskrav.

Den eksisterende elektroniske fellestjenesten til domstolene kan videreutvikles slik at det legges til rette for selvbetjent innsyn i nye innsynskrav med relativt små kostnader. Når det gjelder rettsavgjørelser, foreligger det som omtalt nedenfor kostnadsestimat for dette. En eventuell utvikling av en tilsvarende fellestjeneste for innsyn i avsluttede straffesaker hos politi- og påtalemyndighet vil kreve en lenger utredningsprosess og større investeringer. Hos Arkivverket er Digitalarkivet allerede tilgjengelig som publiseringsplattform.

19.3 Merkostnader til drift

Det er samlet sett foreslått betydelige utvidelser av allmennhetens, og særlig pressens rett til dokumentinnsyn i straffesaker. En utvidet rett til innsyn må antas å føre til at det fremmes flere krav på innsyn. Saksbehandling av en større mengde innsynskrav vil øke arbeidsbelastningen på organene som skal innvilge innsyn. Gjennomføring av forslagene må derfor antas å føre til økt arbeidsbelastning for domstolene, påtalemyndigheten og Arkivverket.

De foreslåtte reglene stiller krav til utforming av mer presise innsynskrav og mer utførlig veiledning til hvordan slike krav skal behandles. Dette vil kunne bidra til at mange begjæringer om dokumentinnsyn som i dag har lang behandlingstid, raskere kan få en avgjørelse. Den økte arbeidsbelastningen som følger av utvidet rett til innsyn vil også kunne avhjelpes av automatiserte og selvbetjente løsninger. Henvendelser om merinnsyn vil fortsatt kunne være krevende å ta stilling til. I utgangspunktet er det likevel tale om saksbehandlingsplikter som påtalemyndigheten, domstolene og Arkivverket også etter dagens regelverk utfører som ledd i sin ordinære virksomhet. Forslagene kan derfor neppe anses for å ha betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Økt arbeidsbelastning knyttet til utførelsen av en bestemt saksbehandlingsoppgave kan likevel utløse merbehov for ressurser til drift.

Tilrettelegging for automatisering og selvbetjening er også kostnadskrevende. Det er en politisk vurdering om en slik prioritering av ressurser er nødvendig. Tiltro til offentlighetsprinsippet som lim i samfunnsstrukturen er det viktigste argumentet for dette.

19.4 Ressurshensyn bak forslaget

Ressurshensyn har på enkelte punkter vært sentrale for utforming av forslagene om lovendringer. I forslaget til utvidet rett til innsyn i verserende straffesaker er det søkt å skjerme påtalemyndigheten fra økt arbeidsbelastning. Dette er begrunnelsen for at tiltalebeslutninger først blir tilgjengelig for innsyn når denne er mottatt av domstolen, jf. utkastet til straffeprosessloven § 29 a. Plasseringen av ansvaret for å gi innsyn i verserende straffesaker som behandles i domstolene til domstolene alene bygger altså på en ressursbetraktning.

Ressurshensyn er også tillagt vekt når det ikke er åpnet for å gi krav på ny vurdering av tillatelser til å gi innsyn (se punkt 16.5.5) og når det foreslås å videreføre dagens ordning med å anse teknologibegrensninger i referatretten fra rettsmøter som beslutninger som er uangripelige etter sin art (se punkt 18.4.4.6).

19.5 Kostnadsestimatet for en plattform for domstoldata

I rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» (2020) er det gjort et kostnadsestimat for utvikling av en plattform for offentliggjøring av rettsavgjørelser. Det er beregnet utviklings- og driftskostnader for en minimumsløsning og for en utvidet løsning. Rapporten anbefaler utvidet løsning. Det er estimatet for utvidet løsning som er interessant her fordi denne inkluderer dommer i straffesaker fra tingretten og legger opp til tilnærmet automatisert avidentifisering i integrasjon med domstolenes fagsystem Lovisa. Forventet investeringskostnad for den utvidete løsningen er estimert til 12,7 mill. kroner. Årlig brutto driftskostnad er beregnet til 6,9 mill. kroner for å offentliggjøre rettsavgjørelser fremover i tid. Den vesentligste utgiftsposten er knyttet til avidentifisering (sju årsverk). Estimatet inkluderer ikke offentliggjøring av tidligere avgjørelser.

I rapporten er det for den utvidete løsningen også beregnet en årlig gevinst i form av sparte driftskostnader på 5,1 mill. kroner. Besparelsen er basert på at selvbetjeningsløsninger frigjør arbeidstid som i dag går med til å betjene henvendelser om innsyn og manuell offentliggjøring på dagens elektroniske pressesider. Det er hentet inn tall på innsynskrav fra Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett. Netto driftskostnad for den anbefalte utvidete løsningen blir etter disse beregningene ikke på mer enn 1,8 mill. kroner. Regnestykket forutsetter at det faktisk vil være mulig å hente ut besparelsene i manuell arbeidstid til å betjene innsynskrav slik dette. Det kan nok stilles spørsmål ved om dette er tilfelle.

Del VII

Lovforslag med merknader

20 Forslag til lovendringer og merknader til forslagene

20.1 Oversikt

Det er utarbeidet forslag med merknader til endringer i følgende regulering:

- Straffeprosessloven (§ 26 fjerde ledd, § 28, nytt kapittel 4 a, ny 29 og §§ 29 a–j)
- Domstolloven (§§ 131, 198)
- Påtaleinstruksen (§ 16-5)
- Politiregisterforskriften (§ 27-2)

Avslutningsvis er det også utarbeidet en skisse til ny forskrift om offentlighet i rettspleien som erstatter gjeldende forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien og forskrift 15. november 1985 nr. 1910 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak.

20.2 Forslag til endringer i straffeprosessloven

20.2.1 Lovforslag

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) endres slik:

Straffeprosessloven § 26 nytt fjerde ledd skal lyde:
Kongen kan gi nærmere regler om innretningen av rettsbøkene og om oppbevaring og tilintetgjøring av rettsbøker og andre dokumenter.

§ 28 tredje ledd oppheves.

§ 28 åttende ledd oppheves.

§ 28 fjerde, femte, sjette og sjuende ledd blir nye tredje, fjerde, femte og sjette ledd.

§ 29 oppheves.

Overskriften til nytt kapittel 4 a skal lyde:

Kapittel 4 a Dokumentoffentlighet

Ny § 29 skal lyde:

Enhver har rett til innsyn i dokumenter i verserende straffesak nevnt i § 29 a første ledd og i dokumenter i avsluttet straffesak nevnt i § 29 b første ledd, så langt det ikke gjelder unntak etter § 29 c og § 29 d.

Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter lov 29. mai 2020 nr. 59 (medieansvarsloven) har også rett til innsyn i dokumenter i verserende straffesak nevnt i 29 a annet ledd og i dokumenter i avsluttet straffesak nevnt i 29 b annet og tredje ledd, så langt det ikke gjelder unntak etter § 29 c og § 29 d. Ved anvendelse av unntak etter § 29 c og § 29 d skal merinnsyn etter § 29 e vurderes.

Andre med særlig interesse i en sak kan også gis rett til innsyn i verserende straffesak nevnt i § 29 a annet ledd og i dokumenter i avsluttet straffesak nevnt i 29 b annet og tredje ledd så langt det ikke gjelder unntak etter § 29 c og § 29 d. Ved anvendelse av unntak etter § 29 c og § 29 d skal merinnsyn etter § 29 e vurderes.

§ 29 a skal lyde:

I en sak som er til behandling i domstolen har enhver rett til innsyn i

a) tiltalebeslutninger og dokumenter med slik funksjon, når tiltalte er underrettet, og det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører,
b) kjennelser som partene er underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov.
c) hjelpedokumenter som benyttes i offentlige hoved- og ankeforhandlinger,
d) beslutninger om å nekte anke fremmet.

Personer i oppdrag underlagt redaktør-ansvar etter medieansvarsloven har også rett til innsyn i

a) tiltalebeslutninger som er forkynt for tiltalte, med mindre det vil være betenkelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat,
b) fengslingskjennelser selv om fengslingsmøtet har vært holdt for lukkede dører, med unntak for saker der fengsling er begrunnet i bevisforspillelsesfare, arrestordre eller utleveringsbegjæring fra utlandet,
c) beslutninger om bruk av tvangsmidler som den beslutningen gjelder er underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov,
d) beslutninger om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndig som den beslutningen gjelder er underrettet om,
e) berammingsbrev,
f) påtalemyndighetens bevisoppgave, når det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører,
g) dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlig hoved- og ankeforhandling.

Ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform skal direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner være fjernet.

Domstoladministrasjonen kan dele dokumenter nevnt i første og annet ledd på lukket nettsted for pressen. Direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner kan være fjernet.

§ 29 b skal lyde:

I en avsluttet straffesak har enhver rett til innsyn i
a) påtalevedtak som avslutter saken og som klageberettigede er gitt underretning om,
b) kjennelser,
c) dommen, og
d) rettsboken.

Unntak som nevnt i § 29 c får ikke anvendelse på domsslutningen.

Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven har også rett til kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeprotokoller fra hoved- og ankeforhandlinger, jf. straffeprosessloven § 23. Andre med særlig interesse i innsyn kan gis samme adgang.

I straffesaker som avsluttes utenfor domstolene kan det gis innsyn i dokumenter avgjørelsen bygger på etter en vurdering av merinnsyn, jf. § 29 e.

Arkivansvarlig kan dele dokumenter nevnt i første og annet ledd på lukket nettsted for pressen. Ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform skal direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner fjernes. Dette gjelder også domsslutningen. På lukket nettsted for pressen kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet.

§ 29 c skal lyde:

Rett til innsyn etter § 29 a og 29 b gjelder ikke
a) forenklet forelegg,
b) påtalevedtak som er truffet for mer enn 1 år siden,
c) beslutninger om besøksforbud,
d) kjennelser om anonym vitneførsel, kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning,
e) forklaring avgitt i, eller i tillegg til, tilrettelagt avhør, jf. § 239, eller
f) bevis innhentet fra utlandet.

Retten til innsyn etter § 29 a og 29 b kan avslås
a) når hensynet til statens forhold til fremmed makt krever det,
b) når hensynet til privatlivets fred krever det,
c) når særlige forhold gir grunn til frykt for at offentlighet vil kunne vanskeliggjøre oppklaring av saken,
d) når mistenkte er under 18 år, fornærmedes ettermæle krever det eller en mistenkt eller et vitne ber om det av grunner som retten finner fyllestgjørende,

e) når innsyn vil kunne utsette en person for fare,
f) i krigstid når hensynet til militære operasjoner eller militære avdelingers sikkerhet eller andre særlige grunner krever det, og
g) når hensynet til forretnings- eller driftshemmeligheter krever det.

Med mindre retten ved kjennelse treffer avgjørelse om merinnsyn etter §29 e, skal det ikke gis innsyn i
a) opplysninger som har vært behandlet bak lukkede dører,
b) opplysninger som ikke kan gjengis offentlig, eller
c) opplysninger som retten har gitt pålegg om å hemmeligholde.
Opplysninger skal ikke utleveres når det er grunn til å frykte at opplysningene vil bli benyttet på urettmessig vis.

§ 29 d skal lyde:
Retten til innsyn etter § 29 a og § 29 b gjelder ikke
a) opplysninger innhentet ved tvangsmidler av politiets sikkerhetstjeneste som ledd i etterforskning som avsluttes uten rettergang,
b) overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning,
c) opplysninger av betydning for rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat som blir tillatt ført som bevis, jf. § 117,
d) identiteten til vitne som har avgitt forklaring anonymt,
e) personaliarapport og andre opplysninger av særlig personlig art inntatt i dokumenter som skal arkiveres særskilt,
f) opplysninger av personlig art inntatt i rettspsykiatriske erklæringer,
g) opplysninger det er straffbart å besitte, og
h) andre opplysninger som er taushetsbelagt i medhold av lov eller av retten i medhold av lov, og der særlig hjemmel for å gjøre unntak av hensyn til allmenne interesser ikke foreligger.

§ 29 e skal lyde:
Ved anvendelse av regler om unntak fra innsyn, skal innsynsorganet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, eventuelt ved kontrollert gjennomsyn. Ved vurderingen skal det legges vekt på formålet med innsyn, om informasjonen det søkes innsyn i har allmenn interesse, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig.
I en avveining mellom hensyn som taler for å bevare taushet og hensyn som taler for innsyn i opplysninger, skal det legges vekt på om:
a) begrunnelsen for hemmelighold av opplysninger har bortfalt,
b) den som er utsatt for straffeforfølgning i saken samtykker, eller om
c) innsyn kan bidra til kontroll med metoder og midler i straffeforfølgningen som vanskelig lar seg kontrollere på annen måte.

§ 29 f skal lyde:
En dom er offentlig når den er avsagt. Utlevering til allmennheten skjer når partene har fått underretning om avgjørelsen.
Retten til innsyn i verserende straffesak inntrer etter hvert som dokumentene mottas av retten. Det kan likevel ikke kreves innsyn i dokumentbevis før de har vært fremlagt i offentlig hovedforhandling.
Retten kan treffe avgjørelse om å utsette retten til innsyn, men ikke lenger enn til saken er tatt opp til doms.

§ 29 g skal lyde:
Krav om innsyn skal angi hvilken sak og hvilke opplysninger det kreves innsyn i. Anmodninger om personsøk skal avslås.
I verserende straffesak skal krav om innsyn rettes mot den domstol som har saken til behandling.
I avsluttet straffesak skal krav om innsyn rettes mot politidistriktet på det sted hvor saken har vært behandlet eller hvor fra etterforskningen har vært ledet, eller til

Arkivverket dersom arkivansvaret er overført dit.

§ 29 h skal lyde:

Når krav om innsyn er mottatt, skal det tas stilling til om det er rett til innsyn. Retten til innsyn bedømmes for hvert enkelt dokument eller del av dokument. I saker med omfattende dokumentbevis kan det foretas en gruppevis vurdering av om innsyn kan gis.

Krav om innsyn i et større antall saker kan avslås, med mindre det er grunnlag for merinnsyn jf. § 29 e.

Ved anvendelse av regler om unntak fra innsyn, skal merinnsyn vurderes. Parter og andre som blir særlig berørt av merinnsyn skal få anledning til å uttale seg.

Det kan settes vilkår for bruk av opplysninger, herunder om å begrense retten til offentlig gjengivelse. Overtredelse av vilkår kan straffes med bot, jf. domstolloven § 198 fjerde ledd [ny bestemmelse, se pkt 20.3.1 nedenfor].

For andre dokumenter enn påtalevedtak og rettsavgjørelser kan det kreves betaling for nødvendig tilrettelegging for å kunne gi innsyn. Kongen kan gi nærmere forskrifter om vilkår og satser for betaling.

Avgjørelse om å nekte innsyn skal begrunnes skriftlig. Retten treffer avgjørelse om å nekte innsyn ved kjennelse. Avgjørelse om å nekte innsyn etter § 29 c første ledd, § 29 d og avgjørelser om utsatt rett til innsyn, jf. § 29 f tredje ledd treffes ved beslutning.

Krav om innsyn skal behandles uten ugrunnet opphold.

§ 29 i skal lyde:

Avslag på krav om innsyn etter § 29 a, § 29 b og § 29 e kan påklages. Fristen for å inngi klage er tre uker.

Avslag på avgjørelse om innsyn fra retten kan ankes.

Avslag på avgjørelse om innsyn i avsluttet straffesak kan påklages til nærmeste overordnede organ og kan bringes inn for retten for endelig avgjørelse.

Parter og andre som blir særlig berørt av innsyn skal få anledning til å uttale seg i klagesaken.

§ 29 j skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om gjennomføring av innsyn og om utlevering av opplysninger til allmennheten.

20.2.2 Merknader

Til § 29

Bestemmelsen er en fanebestemmelse som gir uttrykk for at retten til offentlig dokument-innsyn i straffesaker er særregulert og varierer med hva som er formålet med innsyn. Bestemmelsen gir ikke selvstendige rettig-heter, men har en pedagogisk funksjon. Bestemmelsen klargjør for det første at loven opererer med personkretser med ulike krav på innsyn. For det andre avgrenser bestemmelsen virkeområdet av regelen i § 29 e om merinnsyn til personkretser som er omfattet av første og annet ledd.

Første ledd peker ut de bestemmelsene som gjelder innsyn for enhver og gjør unntak for bestemmelsen om merinnsyn. Uttrykket «enhver» skal tolkes bokstavelig, se punkt 10.3.1.

Annet ledd fremhever at personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvars-loven har særretter til innsyn. Dette peker ut en personkrets som har en redaktør som ansvarssubjekt, arbeider etter journalistiske metoder og følger presseetiske prinsipper, se nærmere punkt 10.3.2. Uttrykket «i oppdrag for» inkluderer frilansjournalister i enkeltoppdrag. I bestemmelser som gir særretter til denne personkretsen vises det videre i loven kun til kortformen «medieansvarsloven».

Tredje ledd gir uttrykk for at også andre personer kan ha særretter til innsyn og at tjenestemenn også har en plikt til å vurdere merinnsyn overfor disse. Uttrykket «særlig interesse» omfatter både personer med tilsvarende kontrollformål som pressen, personer med andre formål av allmenn interesse slik som forskere og personer med en saklig grunn til innsyn. Personer med saklig grunn kan for eksempel være advokater som arbeider med saker der innsyn i en bestemt straffesak kan ha opplysningsverdi for å sikre et materielt riktig resultat i en

annen sak eller studenter som arbeider med masteroppgaver. For en nærmere redegjørelse for personkretser som kan falle inn under dette alternativet, se kapittel 10 (punkt 10.2.3–10.2.5) og merknadene til vilkåret «søkerens rolle» i § 29 e første ledd.

Til § 29 a

Bestemmelsen angir hovedregelen om dokumentoffentlighet i verserende straffesaker som er til behandling i domstolene. Bestemmelsen utvider retten til dokumentinnsyn i straffesaker i forhold til tidligere regulering. Se generelt om bakgrunn og begrunnelser for utvidelsene i kapittel 3.

Hovedregelen må ses i sammenheng med unntakene i § 29 c, § 29 d, merinnsynsregelen i § 29 e og reglene om politiets adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikt i politiregisterloven § 34 og politiregisterforskriften kapittel 27.

Første ledd angir hvilke dokumenter som er gjenstand for innsyn fra enhver før straffesaken er avsluttet. Kravet om at det må dreie seg om «en sak» som er til behandling i domstolen er et uttrykk for at en begjæring om innsyn må kunne spesifiseres til å dreie seg om en bestemt sak. Det er ikke tilstrekkelig at den som ber om innsyn oppgir et navn dersom personen som navngis ikke blir knyttet til en bestemt sak eller saksforhold, jf. også § 29 g første ledd. Det er domstolen som er rett adressat for begjæringer om innsyn etter bestemmelsen. Dette er uttrykkelig presisert i § 29 g annet ledd. Både tiltalebeslutninger, dokumenter som kan tre i stedet for tiltalebeslutninger, hjelpedokumenter, berammingsbrev og bevisoppgaver er utarbeidet av påtalemyndigheten. Retten til innsyn i disse dokumentene kan dermed ikke gjøres gjeldende før disse dokumentene har kommet inn til domstolen. Begrunnelsen for at domstolene er gjort til ansvarlig organ for å gi innsyn er dels ressurshensyn og dels kontrollhensyn. Regelen avlaster påtalemyndigheten for behandling av krav om innsyn i saker som verserer for domstolene. Ved at plikten til å gi innsyn pålegges domstolen, legges det dessuten til rette for en ekstern kontroll med om vilkårene er oppfylt for å unnta dokumenter eller opplysninger fra innsyn.

En «rett til innsyn» omfatter ikke bare rett til å ta et dokument i øyesyn, men som hovedregel også en vederlagsfri rett til å motta en kopi av dokumentet, i elektronisk eller annet format. Dette er i samsvar med tidligere rettstilstand som knyttet retten til innsyn til en rett til «utskrift». Se de generelle motivene i kapittel 17. Gjennomføring av innsyn ved elektronisk kopi på e-post er det mest praktiske alternativet i dag med mindre innsyn blir gjennomført ved selvbetjente elektroniske løsninger. Det kreves hjemmel i lov for å nekte utlevering av kopi, for eksempel slik at retten til innsyn begrenses til kontrollert gjennomsyn. Det kreves også hjemmel i lov for å foreta andre begrensninger, for eksempel å fjerne direkte identifiserende opplysninger i dokumenter allmennheten har krav på innsyn i. Det er gitt en særregel med plikt til slik begrensning ved tilgjengeliggjøring av dokumenter på åpen elektronisk plattform i tredje ledd.

Første ledd bokstav a utvider den allmenne innsynsretten sammenliknet med tidligere, se de generelle motivene i punkt 7.5.2, 13.7 (tiltalebeslutning) og punkt 13.2 (siktelse). For det første er innsynsretten i tiltalebeslutninger utvidet til å gjelde for enhver, ikke bare for pressen. For det andre er innsynsretten utvidet til å gjelde dokumenter som kan tre *i stedet for* tiltalebeslutning og som dermed har samme funksjon som et slikt dokument. Dette omfatter forelegg som ikke er vedtatt og forslag til tilståelsesdom.

Det er et grunnleggende prinsipp at allmennheten ikke skal være bedre orientert om saken enn dem saken angår. Allmennhetens rett til innsyn inntrer derfor ikke før tiltalte er underrettet. Bestemmelsen viderefører også unntaket om at det ikke gjelder en rett til innsyn dersom det er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Reglene om når et rettsmøte kan holdes for lukkede dører er spesifisert i domstolloven § 125. De samme formålene er, med en mindre modifikasjon i bokstav e, ivaretatt av korresponderende unntak i retten til dokumentinnsyn i § 29 c annet ledd bokstav

a–f. De vanligste begrunnelsene for lukkede dører er hensynet til privatlivets fred og hensynet til etterforskningen. Dersom det er sannsynlig at domstolen vil etterkomme påtalemyndighetens begjæring om lukkede dører av disse eller andre grunner som er hjemlet i domstolloven § 125, har allmennheten heller ikke rett til innsyn i tiltalebeslutningen eller dokumentet med slik funksjon som det begjæres innsyn i.

Etter *første ledd bokstav b* kan det som hovedregel kreves innsyn i kjennelser i verserende saker som partene har fått underretning om. Se generelle motiver for regelen i punkt 13.4 (andre tvangsmidler om varetekt), punkt 13.5 (varetektsfengsling) og punkt 13.6 (skjult informasjonsinnhenting). Det er presisert at unntak kan være bestemt i lov eller av retten i medhold av lov. Det er mange unntak fra hovedregelen. I § 29 c første ledd bokstav d er det gjort unntak for kjennelser om anonym vitneførsel og kjennelser som gir tillatelse til bruk av skjulte etterforskningsmetoder som kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning. Unntak kan også besluttes av retten i medhold av lov dersom noen av hensynene nevnt i § 29 c annet ledd gjør seg gjeldende. Dersom retten har besluttet at et fengslingsmøte skal holdes for lukkede dører, og fengslingskjennelsen ikke kan gjengis offentlig, kan allmennheten heller ikke kreve innsyn i fengslingskjennelsen. Dette fremgår av reglene i § 29 c tredje ledd som generelt unntar opplysninger som har vært behandlet bak lukkede dører, opplysninger som ikke kan gjengis offentlig og opplysninger retten har gitt pålegg om å hemmeligholde.

Første ledd bokstav c gir enhver rett til innsyn i hjelpedokumenter som skal benyttes i offentlige forhandlinger. Se de generelle motivene i punkt 13.10. Dersom noen av partene har utarbeidet hjelpedokumenter i form av tidslinjer, disposisjoner, skisse over gjerningssted mv. for å lette fremstillingen av saken for domstolen, skal også publikum som er til stede ha rett til innsyn i dokumentene. Begrunnelsen er at dette kan bidra til å effektivisere kontrollfunksjonen med offentlighet. Innsynsretten er forenlig med reglene om opphavsrett til åndsverk, se åndsverkloven §§ 32–34. I § 29 c annet ledd gis en liste over formål som kan begrunne unntak fra innsyn i slike dokumenter. Dersom hjelpedokumentene inneholder opplysninger nevnt i § 29 d, er disse ikke omfattet av retten til innsyn.

Første ledd bokstav d gir enhver rett til innsyn i en beslutning om å nekte anke fremmet. Retten til fornyet behandling er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti der kontrollhensynet gjør seg særlig sterkt gjeldende. Se nærmere de generelle motivene til bestemmelsen i punkt 13.11. Innsynsretten gjelder både lagmannsrettens beslutning om å nekte å fremme en reaksjonsmessig sett mer bagatellmessig straffesak som omtalt i straffeprosessloven § 321 første ledd og nektelse av å fremme anker etter § 321 annet ledd. Retten til innsyn gjelder også Høyesteretts ankeutvalgs beslutning om å nekte å fremme anke til Høyesterett, jf. straffeprosessloven § 323. Retten til innsyn gjelder også begrunnelsen for å nekte anke fremmet, så langt det er gitt slik begrunnelse.

Annet ledd gir særretter til innsyn i flere dokumenttyper for personer som er underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven. For nærmere redegjørelse for den aktuelle personkretsen, se punkt 10.3.2. Bare personer som utfører oppdrag for «medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse» og som har utpekt en redaktør, jf. medieansvarsloven § 2 og 4, kan påberope seg rett til innsyn i listen over dokumenter i annet ledd. Retten til innsyn etter annet ledd kommer i tillegg til retten til innsyn etter første ledd, jf. ordlyden «*også* rett til».

Annet ledd bokstav a gir personer som representerer redaktørstyrte medier videre rett til innsyn i tiltalebeslutninger enn den som gjelder for enhver i § 29 første ledd bokstav a. Det er bare hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmed stat som kan begrunne at journalister som opptrer innenfor rammen av medieansvarsloven ikke gis rett til innsyn i tiltalebeslutningen. Om andre hensyn gjør det

sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører vil pressen ha krav på innsyn i tiltalebeslutningen. Regelen viderefører pressens rett til innsyn i tiltalebeslutninger hos domstolen i forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien § 7 første ledd. Se ellers de generelle motivene i punkt 13.7.

Annet ledd bokstav b gir pressen en videre rett til innsyn i fengslingskjennelser enn allmennheten for øvrig ved å lovfeste en hovedregel om rett til innsyn i fengslingskjennelser også der fengslingsmøtet har vært holdt for lukkede dører. Retten til innsyn i fengslingskjennelser gjelder der fengslingsgrunnlaget er gjentakelsesfare, unndragelsesfare eller er hjemlet i straffeprosessloven § 172. Dersom fengslingsmøtet har vært holdt for lukkede dører kreves det ingen kjennelse fra retten etter § 29 c tredje ledd bokstav a for å gi pressen innsyn. Regelen kodifiserer praksis for å la pressen føre kontroll med bruk av varetektsfengsling. Begrunnelsen for regelen er at det er tale om et særlig inngripende tvangsmiddel, og det bør kunne føres offentlig kontroll for å kunne motvirke overforbruk av et slikt virkemiddel. Se de generelle motivene for regelen i punkt 13.5.

Det er gjort unntak fra retten til innsyn i fengslingskjennelser for saker der fengsling er begrunnet i bevisforspillelsesfare, arrestordre eller utleveringsbegjæring fra utlandet. Unntakene gjelder fengsling som skjer på grunnlag av straffeprosessloven § 171 nr. 2, arrestordreloven §§ 13 og 20 og utleveringsloven §§ 15, 19 og 20. Begrunnelse for unntak ved bevisforspillelsesfare er at det ofte vil kunne være uklart om flere er involvert i saken eller om mistenkte har hjelpere som kan ødelegge bevis hvis avgjørelse i fengslingssaken blir kjent. Dersom fengsling er begrunnet i en arrestordre eller utleveringsbegjæring med grunnlag i utenlandsk sak, vil nasjonale myndigheter ikke ha oversikt over bevisforspillelsesfaren.

Retten til innsyn i fengslingskjennelser der fengslingsgrunnlaget er gjentakelsesfare, unndragelsesfare eller er hjemlet i straffeprosessloven § 172 er ikke absolutt. Terskelen for å anvende begrensningshjemlene i § 29 c annet ledd må imidlertid være høy, se nærmere punkt 13.5.4.

Annet ledd bokstav c gir pressen rett til innsyn i avgjørelser om bruk av tvangsmidler som ikke treffes ved kjennelse, men ved beslutning. Formålet med retten til innsyn er kontroll med politiets maktbruk. Bestemmelsen skal gi mulighet til å føre en løpende offentlig kontroll med tvangsmiddelbruk som den som tvangsmidlet er besluttet mot er underrettet om, men som ikke er undergitt nærmere begrunnelseskrav i loven. Se de generelle motivene til bestemmelsen i punkt 13.4. og vurderingene i 13.4.4. Det er gjort unntak for påtalemyndighetens beslutninger om besøksforbud, se § 29 c første ledd bokstav c og merknadene til denne bestemmelsen.

Annet ledd bokstav d gir pressen rett til innsyn i beslutninger om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndige fra det tidspunktet den begunstigede har fått underretning om dette. Begrunnelsen for regelen er at kontroll- og tillitshensyn taler for at domstolens beslutninger om engasjement av profesjonelle aktører bør være offentlig. Se de generelle motivene for regelen i punkt 13.3. Tidspunktet for å gi innsyn i forsvareroppnevning må vurderes i lys av at uønsket publisitet ikke må få enkeltindivider til å avstå fra å hevde grunnleggende rettigheter til å bli forstått og få forberedt et forsvar, se nærmere punkt 13.3.4. Krav på innsyn i forsvareroppnevning bør derfor ikke gis før det på annen måte er blitt offentlig kjent at det er iverksatt etterforskningsskritt i en sak som gir krav på offentlig oppnevnt forsvarer. Krav på innsyn i identiteten til mistenkte i slik oppnevning bør heller ikke kunne gjøres gjeldende før navnet på mistenkte er blitt offentlig på annen måte, for eksempel ved tiltalebeslutning eller i et offentlig rettsmøte. Når det gjelder oppnevninger av bistandsadvokat bør utgangspunktet være at fornærmede avidentifiseres før innsyn gis.

Annet ledd bokstav e gir pressen rett til innsyn i berammingsbrev. Estimatet av tidsforbruk til forhandlingene er ikke bare et nyttig planleggingsverktøy for domstolene,

men også for pressen. Hovedbegrunnelsen for at det gis rett til innsyn er å tilrettelegge for pressens kontrollfunksjon. Se de generelle motivene i punkt 13.8. Berammingsbrevet gir som regel en samlet oversikt over hvem som er oppnevnt som forsvarer, bistandsadvokat, hvem som er aktor og om det er behov for sakkyndig og tolk.

Annet ledd bokstav f gir pressen rett til innsyn i bevisoppgaven, i saker der det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Se generelle motiver i punkt 13.9. Retten til innsyn i bevisoppgaver rekker ikke like langt som retten til innsyn i tiltalebeslutninger der det bare er hensynet til rikets sikkerhet og forholdet til fremmed stat som kan begrunne unntak. Dersom saken vil gå for lukkede dører av andre hensyn, for eksempel av hensyn til privatlivets fred eller på grunn av anonym vitneførsel, vil pressen ha krav på innsyn i tiltalebeslutningen, men ikke krav på innsyn i bevisoppgaven. Forskjellen er begrunnet i at det ellers må oppstilles flere unntak for retten til innsyn i bevisoppgaver. Om fornærmede er oppført på vitnelisten må vedkommende kunne avidentifiseres, se omtalt praksis fra EMD knyttet til EMK artikkel 8 i punkt 13.9.4. Det samme gjelder anonyme eller mindreårige vitner. Begrensningen i pressens rett til innsyn i bevisoppgaven er ikke et forbud mot å gi merinnsyn i bevisoppgaver i saker som helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører.

Annet ledd bokstav g gir pressen rett til innsyn i dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlige hoved- og ankeforhandlinger. Regelen gir pressen samme rett som allmennheten har til innsyn i dokumentbevis i sivile saker, jf. tvisteloven § 14-2. Pressen gis med dette rett til å ta det skriftlige materialet som retten kan bygge sin avgjørelse på i eget øyesyn. Begrunnelsen for regelen er at dette gir pressen bedre forutsetninger for å kunne utøve sin kontrollfunksjon. Se de generelle motivene for regelen i punkt 14.2. Det vises også til de generelle begrunnelsene for pressens informasjonsprivilegier i punkt 11.5.

Det er flere grunner til at retten til innsyn i dokumentbevis i straffesaker er begrenset til pressen og ikke gjelder for enhver slik som i sivile saker. En av grunnene er hensynet til personvernet til dem som blir eksponert i bevismaterialet. Pressen er forpliktet av presseetikken til å behandle personopplysninger med varsomhet og respekt. Allmennheten er ikke forpliktet av disse reglene. En annen grunn til at personkretsen er begrenset til pressen, er en vurdering av behovet for innsyn. Pressen har kontroll av myndighetenes maktutøvelse som del av sitt samfunnsoppdrag. Det må først og fremst antas å være i den forbindelsen at det er et behov for innsyn i dokumentbevis. Praktiske hensyn har også betydning. En innsynsrett som er forbeholdt pressen, må antas å være mindre byrdefullt å gjennomføre på en måte som ivaretar internasjonalt forpliktende personvernregler enn en innsynsrett for enhver. Domstolene har eksempelvis allerede etablert en lukket elektronisk pressemappe for gjennomføring av dokumentinnsyn for pressen.

Retten til innsyn i dokumentbevis gjelder bare den delen av avgjørelsesgrunnlaget som har vært fremlagt offentlig. Med mindre det er tale om taushetsbelagte opplysninger eller retten har truffet særskilt beslutning om hemmelighold som gjelder for bestandig, er det likevel ikke utelukket at det på et senere tidspunkt kan gis merinnsyn i dokumenter som har vært fremlagt for lukkede dører eller som ikke har vært fremlagt for retten.

Tredje ledd regulerer spørsmål om avidentifisering av dokumenter som gjøres tilgjengelig for på åpen elektronisk plattform. Reglene er gitt av personvernhensyn, se nærmere punkt 17.4.7.2. Tilsvarende regel gjelder ved tilgjengeliggjøring av dokumenter fra avsluttet straffesak etter § 29 b femte ledd.

Ved elektronisk tilgjengeliggjøring av dokumenter blir det mulig å spre opplysningene videre i den form de er gitt. Dette gir myndighetene et særlig ansvar for personvernet til dem som er omtalt i dokumentene. Kravet om å fjerne «direkte identifiserende opplysninger» er ikke anonymisering i personvernrettslig forstand, se kapittel 11 (punkt 11.3 og 11.4). Det kreves ikke at alle opplysninger som gjør det mulig å finne frem til identiteten til personer i dokumentet er

fjernet. Med «direkte identifiserende opplysninger» siktes det til opplysninger som navn, adresse, telefonnummer, epostadresse og fødselsnummer som kan fjernes fra dokumenter ved automatiserbare prosesser.

Fjerde ledd gir Domstoladministrasjonen hjemmel for bruk av lukket elektronisk nettsted for å gjennomføre pressens krav på innsyn. Se de generelle motivene punkt 17.4.7.5. Kravet etter tredje ledd om å fjerne direkte identifiserbare opplysninger fra dokumenter før innsyn gjennomføres ved elektronisk tilgang, gjelder ikke for pressen. Dette er fordi fjerning av personopplysninger kan vanskeliggjøre kontrollfunksjonen. Det er likevel åpnet for at vitner og fornærmede kan være avidentifisert i dokumenter som blir gjort tilgjengelige for pressen. Dette skal gjøre det mulig å kunne ivareta personvernforpliktelser som følger av Grunnloven § 102 og § 104, samt av internasjonal rett, herunder EMK artikkel 8. Fordi innsynsretten er betydelig utvidet etter de nye reglene, blant annet til å omfatte dokumentbevis som er offentlig fremlagt under hovedforhandling, vil det kunne være nødvendig å fjerne personopplysninger fra dokumenter før disse blir utlevert til pressen. Regelen tar ikke sikte på å begrense pressens tilgang på informasjon som ikke er avidentifisert etter gjeldende rett.

Til § 29 b

Bestemmelsen gir hovedregelen om dokumentoffentlighet i en *avsluttet* straffesak. Etterforskningshensyn har på dette tidspunktet vanligvis tapt vekt som begrunnelse for å holde opplysninger skjult. Retten til innsyn er derfor som regel videre, både for partene og andre, når saken er avsluttet. For saker som blir behandlet i domstolene, kommer retten til innsyn i avsluttet straffesak i § 29 b *i tillegg til* eventuelle innsynsretter etter § 29 a.

Hovedregelen om innsyn må ses i sammenheng med unntakene i § 29 c, 29 d og merinnsynsregelen i § 29 e. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med regelen som gjelder om rett til innsyn i avsluttet straffesak for personer med rettslig interesse i saken i straffeprosessloven § 28 og med reglene i politiregisterforskriften kapittel 27 om adgang til utskrift og utlån av dokumentene i en avsluttet straffesak.

Første ledd gir enhver rett til innsyn i avgjørelser som avslutter saken, enten dette skjer hos påtalemyndigheten når det gjelder påtalevedtak (*bokstav a*) eller hos domstolen når det gjelder kjennelse (*bokstav b*) eller dom (*bokstav c*). I § 29 g tredje ledd er det gitt nærmere anvisninger på hvem kravet om innsyn skal rettes mot.

Bokstav a utvider retten til dokumentinnsyn i realitetsavgjørelser i straffesaker til også å omfatte påtalevedtak som avslutter saken og som klageberettigede har fått underretning om. Dette gjelder beslutninger om henleggelser, påtaleunnlatelse, vedtak om overføring til konfliktråd og forelegg. De generelle motivene for regelen er gitt i punktene 12.3.3 (henleggelse), 12.3.4 (påtaleunnlatelse), 12.3.5 (vedtak om overføring til konfliktråd) og 12.3.6 (forelegg). Det er gitt tilsvarende hjemmel for innsyn fra allmennheten i utkastene til nye bestemmelser i påtaleinstruksen § 17-2 femte ledd (henleggelse), § 18-8 (påtaleunnlatelse), 18 A-1 fjerde ledd (vedtak om overføring til konfliktråd) og § 20-7 annet ledd (vedtatt forelegg).

Begrunnelsen for utvidelsen av retten til innsyn til å omfatte påtalevedtak som avslutter saken er at kontroll- og tillitshensyn taler for at det bør være innsyn i myndighetenes avgjørelser om bruk av straff selv om avgjørelsen ikke treffes av en domstol. Flertallet av straffesakene avgjøres ikke av domstolene, se punkt 12.1.2. Staten bør ikke kunne organisere seg bort fra krav om offentlighet ved å utvide påtalemyndighetens kompetanse til å treffe positive påtaleavgjørelser der straffskyld blir konstatert, men ikke irettefört. Ordlyden «som avslutter saken» dekker både positive påtalevedtak som konstaterer straffskyld og negative påtalevedtak der straffskyld ikke blir konstatert. Kontroll- og tillitshensyn begrunner at det også bør være rett til innsyn i negative påtaleavgjørelser der straffskyld *ikke* blir konstatert. Slike beslutninger er basert på påtalemyndighetens skjønn, og hensynet til å sikre likebehandling av borgere taler her for at det er anledning til innsyn.

Kravet om at klageberettigede må være underrettet om vedtaket innebærer blant annet at henleggelsesbeslutninger som det ikke er gitt underretning om etter påtaleinstruksen § 17-2 tredje ledd, ikke er offentlige. Begrunnelsene for at retten til innsyn i henleggelsesbeslutninger kun gjelder der underretning er gitt, er at informasjon om saken eller om politiets metodebruk ellers kan skade mulighetene for senere å oppklare saken dersom etterforskningen rettes mot andre personer. For andre påtalevedtak innebærer kravet om underretning at allmennheten ikke skal bli informert før dem som har rettslig interesse i saken.

Retten til innsyn i påtalevedtak etter bokstav a er for øvrig begrenset av § 29 c første ledd bokstav a–b som unntar forenklet forelegg og påtalevedtak truffet for mer enn 1 år siden fra retten til innsyn. Begrensningene er særlig begrunnet i at behovet for kontroll er mindre i disse tilfellene slik at personvernhensyn får større vekt. Tidsbegrensningen er også begrunnet i ressurshensyn, se merknadene til § 29 c første ledd. Det er ikke meningen at ettårsfristen skal håndheves overfor pressen.

Retten til innsyn etter første ledd gjelder også generelt for kjennelser som retten har truffet som ledd i saksbehandlingen (*bokstav b*). Unntakene i § 29 c første ledd for kjennelser om anonym vitneførsel, kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning er anvendelige også i avsluttede straffesaker. Den praktiske hovedregelen vil i disse typetilfellene være at innsyn må avslås, begrunnet i EMK artikkel 8, se et illustrerende eksempel fra praksis i Craxi nr. 2 mot Italia, dom 17. juli 2003 (klagesak nr. 25337/94).

Hovedregelen om innsyn i kjennelser er begrunnet i at allmennheten bør har visse muligheter til å kunne gjøre seg kjent med hvilke saksbehandlingskritt domstolen har akseptert fra påtalemyndigheten og selv foretatt, og særlig hvilke tvangsmidler retten har tillatt. Bruk av tvangsmidler er sterke inngrep i privatlivet og det bør være adgang til demokratisk debatt og kontroll med bruk av slike virkemidler, selv om det kan være en belastning for den tiltalte at slike inngrep blir kjent.

Retten til innsyn i dommen (*bokstav c*) har forankring i EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1 og gir uttrykk for en folkerettslig minstestandard for offentlighet i rettspleien. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med hensyn til hva det gis innsyn i, men opphever tidsbegrensningen for retten til innsyn i dommer som tidligere var satt til 5 år. Unntak som nevnt i § 29 c kan få anvendelse på domsbegrunnelsen, men ikke på domsslutningen, jf. § 29 b annet ledd. Se generelle motiver til bestemmelsen i punkt 15.2.4.

Bokstav d gir en alminnelig rett til innsyn i rettsboken. Se generelle motiver punkt 15.3. Bestemmelsen tilsvarer regelen som gjelder for allmennheten i sivile saker, jf. tvisteloven § 14-2 første ledd. Retten til innsyn i rettsboken må ses i sammenheng med bestemmelsen som er gitt om rett for pressen til innsyn i lyd- og bildeprotokoller i annet ledd.

Annet ledd presiserer at retten for allmennheten til innsyn i domsslutningen er absolutt. Dette følger av folkerettslige forpliktelser, se punkt 15.2.1. Merk at kravet om avidentifisering ved offentliggjøring på åpen elektronisk plattform også gjelder for domsslutningen, se § 29 b femte ledd.

Tredje ledd første punktum gir pressen en særrett til kontrollert gjennomsyn i lyd- og bildeopptak som er foretatt i protokolløyemed, jfr. straffeprosessloven § 23. Særretten er begrunnet i pressens særlige samfunnsoppdrag når det gjelder å kontrollere myndighetene. Det vises til begrunnelsen for regelen i punkt 15.4. Ved at pressen gis rett til innsyn i lyd- og bildeopptak, gis det anledning til etterfølgende kontroll av sentrale bevis i det som anses for å være bevisets beste form, *muntlighet*. Uten slik innsynsrett kan det være vanskelig å kontrollere rettens avgjørelse i saken.

Med «kontrollert gjennomsyn» menes en rett til innsyn ved domstolens eller påtalemyndighetens kontor. Se nærmere om denne måten å gjennomføre innsyn på i punkt 17.6. Begrensningen er gitt av personvernhensyn for å motvirke at opptak blir spredt. Retten til

kontrollert gjennomsyn er ikke et forbud mot utlevering av kopi. For at utlevering av kopi skal være aktuelt, må vilkårene for merinnsyn være oppfylt, jf. § 29 e. Det skal ikke utleveres kopi av forklaringer som inneholder helseopplysninger om personer i saken, se punkt 15.4.4.

I annet punktum er det åpnet for at andre med «særlig interesse» kan ha samme rett til kontrollert gjennomsyn i lyd- og bildeopptak som pressen. Personer som kan være omfattet av vilkåret «særlig interesse» omfatter både andre med tilsvarende kontrollfunksjoner som pressen, forskere og personer med «saklig grunn» til innsyn i en bestemt sak, se nærmere redegjørelse for personkretsen i kapittel 10 (punkt 10.2.3–10.2.5). Bruk av kan-skjønnet i bestemmelsen må vurderes ut fra inngangskriteriene for merinnsyn etter § 29 e første ledd, det vil si hva som er formålet med innsynsbegjæringen, om informasjonen det søkes innsyn i har allmenn interesse, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig.

Fjerde ledd gir generell hjemmel for å gjøre unntak fra taushetsplikten og gi innsyn i dokumenter i straffesaker som avsluttes utenfor domstolene dersom behovet for demokratisk kontroll gjør seg særlig sterkt gjeldende. Det fremgår av kan-skjønnet i bestemmelsen at det ikke er rett til innsyn i andre dokumenter i slike saker enn påtalevedtaket som avslutter saken og som klageberettigede er underrettet om som nevnt i § 29 b første ledd bokstav a. Spørsmål om innsyn vil bero på en vurdering av om vilkårene for merinnsyn er til stede jf. § 29 e. Muligheten til innsyn i dokumenter vil dermed være forbeholdt personkretsene nevnt i § 29 andre og tredje ledd, det vil si pressen og andre med særlige interesser i en sak.

Femte ledd gir regler om deling av dokumenter i åpent eller lukket nettverk. Ved deling av dokumenter i åpent nettverk gjelder det krav om avidentifisering på tilsvarende måte som i verserende straffesaker, see merknadene til § 29 a tredje ledd. Det er presisert at også domsslutningen skal avidentifiseres. Begrunnelsen for dette er personvernhensyn. Se de generelle motivene punkt 17.4.7.4.

Ansvaret for administrasjonen av lukkede nettverk med dokumenter som ikke er avidentifisert er for avsluttede straffesaker lagt til arkivansvarlig. I utgangspunktet ligger arkivansvaret hos det politidistriktet der saken har vært behandlet eller etterforskningen har vært ledet eller hos Arkivverket, jf. politiregisterforskriften § 25-3. Bestemmelsen er ikke til hinder for utvikling av en sentral plattform for påtaledata tilsvarende løsningen Domstoladministrasjonen har etablert for domstolene.

Det er gitt hjemmel for avidentifisering dersom hensynet til fornærmede og vitner krever det. Dersom identiteten til omtalte personer er av betydning for innsynet for andre, vil det være anledning til å få kopi av en rettsavgjørelse som ikke er avidentifisert ved henvendelse til domstolen. Dette følger av første ledd som ikke har hjemmel for avidentifisering av rettsavgjørelser som det er krav på innsyn i. Forskere kan også begjære om innsyn i straffesaksdokumenter som ikke er avidentifisert i medhold av politiregisterloven § 33.

Til § 29 c

Hovedregelen for de dokumentene som er listet opp i § 29 a og § 29 b er at det gjelder en rett til innsyn. Bestemmelsen i § 29 c oppstiller unntak fra dette. Noen unntak er også gitt i bestemmelsene som gir rett til innsyn. Denne løsningen er valgt der unntakene er forskjellige for allmennheten og pressen, slik som for eksempel når det gjelder tiltalebeslutningen, se § 29 a første ledd bokstav a sammenliknet med annet ledd bokstav a. Unntakene i § 29 c kommer dels i tillegg til de unntak som fremgår av hovedreglene, og gir dels presiseringer av innholdet av disse. Unntakene i § 29 c er gruppert i ulike ledd etter unntakenes art.

Første ledd gir oversikt over dokumenttyper som § 29 a og § 29 b gir rett til innsyn i, men som likevel er generelt unntatt fra retten til innsyn.

Bokstav a og b lister opp dokumenttyper som gjør unntak fra hovedregelen om at alle kan kreve innsyn i påtalevedtak i medhold av § 29 b første ledd bokstav a. Etter *bokstav a* er

forenklet forelegg unntatt fra retten til innsyn. Regelen er begrunnet i at kontrollhensynet i mindre grad gjør seg gjeldende for forenklet forelegg og at prosessøkonomiske hensyn taler mot en generell rett til innsyn. Det er tale om relativt beskjedne bøtereaksjoner etter standardiserte satser som utgjør størstedelen av ilagte straffereaksjoner. Muligheten til å bringe saken inn for retten gir tilstrekkelig rettssikkerhetsgarantier for den som blir ilagt reaksjonen. De standardiserte satsene begrenser muligheten til forskjellsbehandling. Se de generelle motivene punkt 12.3.1. Unntak fra retten til innsyn i forenklet forelegg setter ikke forbud mot å gi innsyn. Ved anvendelse av unntaket overfor pressen eller andre med særlig interesse i en sak, gjelder det plikt til å vurdere merinnsyn etter § 29 e. Merinnsyn bør for eksempel vurderes dersom det foreligger holdepunkter for at saken burde vært behandlet med ordinær anmeldelse og påtaleavgjørelse.

Videre unntar *bokstav b* påtalevedtak som er truffet for mer enn 1 år siden fra allmennhetens innsynskrav. Regelen er primært begrunnet i personvernhensyn for den som har vært utsatt for etterforskning av politiet og som kan ønske å legge dette bak seg. Se de generelle motivene i punkt 12.6. Når straffeforfølgning er avsluttet ved påtalevedtak, er det i hovedsak tale om forhold politiet enten ikke har hatt kapasitet til å etterforske, forhold påtalemyndigheten ikke finner grunn til å sanksjonere eller forhold lovgiver ikke har ansett som tilstrekkelig alvorlige til å bebyrde rettssystemet med. Både kontroll- og tillitshensyn kan begrunne at slike avgjørelser er offentlige når de treffes, men den allmenne interessen i innsyn vil i de aller fleste tilfeller svekkes etter forholdsvis kort tid. Hensynet til den etterforskningen har vært rettet mot, taler da mot at enhver skal kunne kreve innsyn i avgjørelsen. Det er også vanskelig å begrunne betjening av en slik vedvarende innsynsrett som forsvarlig ressursbruk.

Ettårsfristen for retten til innsyn i påtalevedtak er ikke et forbud mot å gi innsyn i eldre vedtak. Innsyn i påtalevedtak som er eldre enn ett år er særlig aktuelt for pressen. Terskelen for å anvende merinnsynsregelen i § 29 e for å gi pressen innsyn i påtalevedtak som er eldre enn 1 år, må derfor være lav.

Bokstav c unntar påtalemyndighetens beslutninger om besøksforbud, jf. straffeprosessloven § 222 a. Pressen ville ellers hatt rett til innsyn i slike beslutninger etter § 29 a annet ledd bokstav c, se punkt 13.4.4. Begrunnelsen for at disse beslutningene er unntatt er at det er den forbudet er rettet mot eller den forbudet skal beskytte, som selv må bringe saken inn for retten. Beslutninger om besøksforbud gjelder private forhold. Dersom noen av partene bringer beslutningen om besøksforbud inn for retten, kan rettsmøtet holdes for lukkede dører. I så tilfelle vil pressen heller ikke ha krav på innsyn i kjennelsen som avgjør spørsmålet om besøksforbud med mindre retten treffer kjennelse om merinnsyn, jf. § 29 c tredje ledd bokstav a.

Bokstav d unntar generelt en gruppe kjennelser der retten har akseptert at opplysninger blir holdt skjult for tiltalte. Slik skjult informasjonsinnhenting er omtalt nærmere i punkt 13.6 i de generelle motivene. For verserende straffesaker fremgår unntaket i mange tilfeller allerede av vilkåret om at partene må være underrettet for at allmennhetene skal har rett til innsyn i kjennelser etter § 29 a første ledd bokstav b. Bestemmelsen i § 29 c første ledd bokstav d presiserer at det heller ikke er noen *rett* til innsyn i slike kjennelser når saken er avsluttet og underretning har funnet sted. I avsluttede straffesaker er det imidlertid ikke klart at innsyn lenger vil kunne være til skade for etterforskningen eller krenkende for personvernet til dem som har vært utsatt for inngrepet. Bestemmelsen setter ikke forbud mot å gi innsyn i kjennelsene som er nevnt. Overfor personer med særlige kontrollfunksjoner eller annen særlig interesse i saken må det vurderes om merinnsyn kan gis.

Bokstav e unntar forklaring avgitt i, eller i tillegg til, tilrettelagt avhør, jf. straffeprosessloven § 239. Dette dreier seg om avhør av barn og voksne som er særlig sårbare på grunn av funksjonsnedsettelse. Unntak fra innsyn er gitt fordi dette er personer med særlige krav på integritetsvern. Tilrettelagte avhør foretas av politietterforsker med utvidet

påtalekompetanse og skal tas opp på video, eller om det ikke lar seg gjøre av hensyn til vitnet, ved lydopptak, jf. § 239 a tredje ledd. Dialogutskrift av forklaringen vil bli lagt frem for retten i forbindelse med avspilling av opptaket for retten. Retten kan beslutte at det gis muntlig forklaring under hovedforhandling i tillegg til det tilrettelagte avhøret, jf. straffeprosessloven § 298 tredje ledd. Bestemmelsen presiserer at det ikke er rett til innsyn i slike forklaringer, verken i dokumentbevisene eller i protokollopptaket. Bestemmelsen angir altså unntak fra pressens særretter etter § 29 a annet ledd bokstav g (dokumentbevis) og § 29 b annet ledd (kontrollert gjennomsyn av protokoll). Bestemmelsen setter ikke forbud mot merinnsyn i dialogutskrift eller kontrollert gjennomsyn av videoopptak fra tilrettelagte avhør.

Bokstav f unntar bevis innhentet i utlandet fra retten til innsyn. Unntaket gjelder alle bevis som er innhentet på et annet territorium enn det norske, i medhold av avtaler om gjensidig politisamarbeid. Forpliktende internasjonale regler om slikt samarbeid er innarbeidet i norsk rett ved forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Det vil kunne knytte seg forventninger fra utenlandske samarbeidspartnere om begrenset bruk og formidling av bevis innhentet i utlandet som må respekteres. Slike bevis er derfor generelt unntatt retten til innsyn. Det er ikke et forbud mot innsyn i bevis innhentet i utlandet. Vurderingen av om merinnsyn kan gis må ta utgangspunkt i samarbeidet som ligger til grunn for bevisinnhentingen.

Annet ledd gir oversikt over formål som kan begrunne begrensninger i retten til innsyn etter §§ 29 a og 29 b etter en konkret vurdering. Unntakene som er listet opp i annet ledd kan begrunne at det gis avslag på en begjæring om innsyn som gjelder en sak, et dokument eller en opplysning. Avgjørelser om å nekte innsyn må ta som utgangspunkt at unntak ikke skal anvendes i større utstrekning enn begrunnelsen rekker i det aktuelle tilfellet.

Bokstav a–f tilsvarer den uttømmende listen av tillatte begrunnelser for å gjøre unntak fra regelen om offentlighet i rettsmøter, jf. domstolloven § 125. Unntakene skal så langt det passer tolkes på samme måte som ved spørsmål om lukkede dører. Det vises til *Bøhns* lovkommentar til domstolloven § 125 på Juridika.no. I tvisteloven § 14-4 annet ledd er det gitt hjemmel for tilsvarende unntak, så langt de er aktuelle, i sivile saker. En slik parallell regulering av unntak fra møterett og rett til dokumentinnsyn, bidrar til å sikre at utvidet rett til dokumentinnsyn ikke skal resultere i mer bruk av lukkede dører. En begrensning i retten til dokumentinnsyn av hensyn til retten til privatlivets fred (*bokstav b*) eller hensynet til etterforskningen (*bokstav c*) er imidlertid ikke avhengig av at dørene har vært lukket i rettsmøte, men kan treffes på selvstendig grunnlag. Se nærmere om begrunnelsen for dette i punkt 18.2.4.

Noen av alternativene må omtales særskilt fordi vurderingen blir annerledes når innsynsgjenstanden er dokumenter og ikke dreier seg om en møterett. Dersom mistenkte er under 18 år, gir domstolloven § 125 første ledd bokstav d hjemmel for å lukke dørene. Tidspunktet for vurdering av mistenktes alder er etter denne bestemmelsen det tidspunktet rettsmøtet holdes. Selv om bestemmelsen er skjønnsmessig er det antatt at mistenktes alder i seg selv gir tilstrekkelig sterk grunn til å holde rettsmøtet for lukkede dører, jf. *Bøhns* lovkommentar til § 125 pkt. 7. Tidspunktet for vurdering av mistenktes alder for regelen om dokumentinnsyn bør imidlertid i utgangspunktet være *handlingstidpunktet*. Det vil si at det må kunne være anledning til å nekte dokumentinnsyn i saker der tiltalte var under 18 år på handlingstidspunktet, men er fylt 18 år på domstidspunktet. Mistenktes alder på handlingstidspunktet bør imidlertid ikke automatisk føre til avslag på krav om innsyn. Dersom det går lang tid fra handlingstidspunktet til rettergang og dom, eller det bes om dokumentinnsyn på et langt senere tidspunkt, kan det være mindre grunn til å benytte hjemmelen for å avslå en begjæring om dokumentinnsyn.

Det er videre gjort en modifikasjon i unntaket som er formulert i § *29 c annet ledd bokstav e* i forhold til domstollovens regler. Domstolloven § 125 første ledd bokstav e tillater lukkede dører «når et vitne avhøres anonymt». § 29 c annet ledd *bokstav e* gir i stedet rett til å begrense retten til innsyn «når innsyn vil kunne utsette en person for fare». Denne formuleringen passer bedre som begrunnelse for avslag på dokumentinnsyn enn domstollovens formulering som begrenser retten til å være til stede under avhør.

Bokstav g gir hjemmel for å begrense retten til innsyn når hensynet til forretnings- eller driftshemmeligheter krever det. Se de generelle motivene punkt 5.3.5. Et vitne har rett til å nekte å forklare seg i spørsmål som åpenbarer en forretnings- eller driftshemmelighet, jf. straffeprosessloven § 124. Dersom retten finner det påkrevd, kan vitnet pålegges forklaringsplikt i lukket rettsmøte der partene blir pålagt taushetsplikt. Bakgrunnen for å begrense retten til innsyn, er at vitnet blir forpliktet til å forklare seg selv om bedriften motsetter seg dette. For slike tilfeller må retten ha adgang til å beskytte bedriftens interesser ved å unnta eventuelle dokumenter som blir fremlagt, og forklaringen dersom den er protokollert, fra innsyn.

Tredje ledd omhandler opplysninger som det i utgangspunktet ikke skal gis innsyn i fordi retten har truffet avgjørelse om å begrense møte- eller referatoffentlighet i saken. Grunnloven § 100 femte ledd gjør møteoffentlighet til den primære innsynsformen i rettspleien. *Bokstav a–c* innebærer at en rett til dokumentinnsyn for allmennheten i utgangspunktet er avhengig av at det er både møteoffentlighet og referatrett for opplysningene. Tvisteloven §§ 14-3 og 14-4 gir tilsvarende regler for sivile saker. Møte- og referatrett er likevel ingen absolutt betingelse for adgang til dokumentinnsyn. I tråd med domstollovens regler som åpner for stor fleksibilitet for forholdet mellom møterett og referatrett, kan retten treffe avgjørelse om merinnsyn. Retten har med andre ord tilsvarende skjønnsmessig kompetanse med hensyn til å *unnlate* å anvende unntak fra rett til dokumentinnsyn som den har når det gjelder å anvende unntak fra møterett og referatrett. Se nærmere om forholdet mellom møterett, referatrett og dokumentoffentlighet i de generelle motivene punkt 18.2. Merinnsyn er først og fremst aktuelt overfor pressen, men kan også være aktuelt for andre. I praksis anerkjenner domstolene både forsknings-, studie- og faglige øyemed som særlige grunner til å være til stede i et lukket rettsmøte, se punkt 10.2.3–10.2.5.

Bokstav a gir uttrykk for at en avgjørelse om å holde rettsmøte for lukkede dører har som virkning at allmennheten heller ikke kan få innsyn i opplysningene som har fremkommet i rettsmøtet i skriftlig form. Retten kan imidlertid ved kjennelse treffe avgjørelse om at det skal gis merinnsyn i dokumenter som har vært fremlagt i rettsmøte for lukkede dører.

Bokstav b gir uttrykk for at dersom det gjelder referatforbud fra rettsmøter, har dette som virkning at allmennheten ikke kan kreve innsyn i fremlagte dokumenter selv om rettsmøtet har vært holdt for åpne dører. Det er som hovedregel referatforbud for alle rettsmøter utenfor hovedforhandlingen, med unntak for rettsmøter om tilståelsesdom, jf. domstolloven § 129 første ledd. Retten kan også nedlegge forbud mot offentlig gjengivelse av opplysninger som har kommet frem under en hovedforhandling, jf. domstolloven § 129 annet ledd. Dersom det blir gitt slikt forbud, men hovedforhandlingen ellers har vært holdt for åpne dører, vil referatforbudet begrense pressens rett til innsyn i dokumentbevis etter § 29 a annet ledd bokstav g. Adgang til dokumentinnsyn er imidlertid ikke betinget av referatrett. Dersom retten treffer kjennelse om merinnsyn, kan dokumentinnsyn gis selv om referatforbud består, se de generelle motivene i punkt 18.2.4.

Bokstav c gir uttrykk for at pålegg om hemmelighold som er gitt av retten etter domstolloven § 128, også stenger for retten til dokumentinnsyn. Retten har en skjønnsmessig kompetanse til å gi samtlige tilstedeværende pålegg om taushetsplikt inntil videre eller for bestandig. Pålegg om taushet kan også gjelde opplysninger inntatt i en rettsavgjørelse. I

Ot.prp. nr. 55 (1997–1998) s. 41 er det uttalt at taushetsplikt for noe som er fremkommet i et rettsmøte eller en rettsavgjørelse bare bør pålegges «i helt spesielle unntakstilfeller». Dersom dette er gjort, følger det av § 29 c tredje ledd bokstav c at det ikke er rett til innsyn etter § 29 a og § 29 b. Det innebærer at personer som har fått adgang til å være til stede i rettsmøter der det er gitt pålegg om hemmelighold, ikke har krav på dokumentinnsyn. Skal innsyn kunne gis, må retten treffe avgjørelse om å gi merinnsyn.

Fjerde ledd begrenser retten til å få innsyn gjennomført ved *utlevering av kopi* dersom det er grunn til å frykte at opplysningene vil bli benyttet på urettmessig vis. Tilsvarende regel begrenser retten til «utskrift» for sakens aktører, jf. straffeprosessloven § 28 fjerde ledd første punktum. Det samme gjelder for allmennhetens rett til «innsyn» i rettsbøker og rettsavgjørelser i sivile saker, jf. tvisteloven § 14-3 annet ledd. For den tilsvarende bestemmelsen i straffeprosessloven § 28 er det uttalt at frykten for urettmessig bruk av opplysninger vil kunne være oppfylt dersom det er fare for at «personlige eller fortrolige opplysninger blir gjort kjent for uvedkommende, eller ved at dokumentene blir brukt for å sjikanere et vitne i saken», se Keiserud mfl. (2020a) s. 119 og tilsvarende om tvisteloven i Schei mfl. (2013) s. 498. Det er også uttalt at bestemmelsen omfatter mer enn det som er direkte lovstridig. Bestemmelsen i § 29 c fjerde ledd skal tolkes på samme måte.

Til § 29 d

Bestemmelsen gir en oversikt over opplysninger som er unntatt fra offentlighet på særskilt grunnlag. Unntakene fremgår også av andre bestemmelser i lovverket. Andre steder i lovverket har bestemmelsene ikke nødvendigvis allmennheten som adressat fordi det ikke har vært noen rett til innsyn. Bestemmelsen tydeliggjør at unntak som gjelder personer med rettslig interesse i saken også gjelder for allmennheten og pressen. Bestemmelsen har også en pedagogisk funksjon ved å gi en oversikt over typer av opplysninger der lovgiver generelt har vurdert hensyn som taler for hemmelighold som særlig tungtveiende.

Bokstav a gjelder opplysninger innhentet ved tvangsmidler av politiets sikkerhetstjeneste som ledd i etterforskning, og som avsluttes uten rettergang. Politiets sikkerhetstjeneste kan bistå politiet med skjult etterforskning av straffbare forhold som ikke nødvendigvis handler om rikets sikkerhet eller beskyttelse mot fremmede makter. Det gjelder for eksempel terrorhandlinger, jf. politiloven § 17 b nr. 5. Det gjelder taushetsplikt for opplysninger som er innhentet ved tvangsmidler, jf. politiloven § 17 f. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene kan benyttes som bevis for en terrorhandling i rettergang, jf. politiloven § 17 f annet ledd bokstav c.

Bokstav b gjelder overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll. Ved endringslov 24. april 2020 nr. 33 § 50 til politiregisterloven ble *sperring,* og ikke sletting, gjort til hovedregel for opplysninger fra kommunikasjonskontroll som ikke er blitt fremlagt som bevis i en sak. Lovendringen ble satt i kraft 1. februar 2021. Opplysninger som er sperret hos politi- og påtalemyndighet skal holdes atskilt og tilgang til slike opplysninger skal bare gis til personer med særskilt bemyndigelse, jf. politiregisterforskriften § 15-2 annet ledd.

Bokstav c gjelder opplysninger av betydning for rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat. Som hovedregel gjelder det bevisforbud for slike opplysninger slik at retten ikke må ta imot vitneforklaringer om opplysninger av denne karakter uten tillatelse fra Kongen, jf. straffeprosessloven § 117 første ledd. Dersom Kongen gir tillatelse og ikke bestemmer noe annet, skal bevisføring skje for stengte dører og under pålegg om taushetsplikt, jfr. straffeprosessloven § 117 annet ledd. Bevisforbudet gjelder bare opplysninger som *faktisk* er gjenstand for hemmeligholdelse. Ved spørsmål om dokumentinnsyn, vil dette typisk være tilfelle for sikkerhetsgraderte dokumenter.

Bokstav d gjelder identiteten til vitne som har avgitt forklaring anonymt. Alle som får kjennskap til identiteten til et vitne som tillates ført anonymt, har plikt til å bevare

taushet om vitnets identitet, jf. straffeprosessloven § 130 a fjerde ledd. Dersom det åpnes for innsyn i en kjennelse om anonym vitneførsel etter en merinnsynsvurdering, jf. § 29 e, skal identiteten til vitne ikke frigis.

Bokstav e gjelder personaliarapport og andre opplysninger som skal arkiveres særskilt. Begrunnelsen for unntaket er at det dreier seg om særlig sensitiv personinformasjon. Heller ikke personer med rettslig interesse i saken har rett til innsyn i disse opplysningene. Dette fremgår uttrykkelig av straffeprosessloven § 28 annet ledd. Det er gitt regler om hva personaliarapporten skal inneholde i påtaleinstruksen § 8-15. Minstekravene er «[f]ullt navn, fødselsdata, fødselsnummer, bosted, telefon og fødested», jf. påtaleinstruksen § 8-15 første ledd. I den grad det anses nødvendig i den enkelte sak skal rapporten også inneholde «[f]oreldrenes navn, mistenktes statsborgerskap, stilling og arbeidssted, formue og inntekt, samlivsforhold og navn på ektefelle og samboende, forsørgelsesbyrde, skolegang og faglig utdannelse, offentlige bevilgninger og sertifikater, vernepliktsforhold, pensjonsrettigheter, tidligere påtaleunnlatelser, straffedommer og forelegg, tidspunkt for eventuell løslatelse fra soning og ikke avgjorte saker», jf. påtaleinstruksen § 8-15 annet ledd.

Hvilke «andre opplysninger som skal arkiveres særskilt» og som det også gjelder forbud mot å offentliggjøre, fremgår av politiregisterforskriften § 25-3. Her er det uttalt at personaliautskriften «med utskrift av reaksjonsregisteret, personundersøkelse, jf. påtaleinstruksen kapittel 14, og psykiatriske erklæringer» skal tas ut av saksmappen og arkiveres særskilt. Det gjelder også for «andre dokumenter som inneholder opplysninger av særlig personlig art» om siktede. Dette kan for eksempel dreie seg om legeerklæringer, medisinsk journal eller personsensitive bilder. Privat kommunikasjon i sosiale medier kan også tenkes å være av en særlig personlig art som krever at opplysningene må unntas fra innsyn.

Bokstav f gjelder rettspsykiatriske erklæringer. Slike erklæringer har stor praktisk betydning for avgjørelse av spørsmål om skyldevne og dermed for om utfallet av straffesaken kan bli en strafferettslig reaksjon. I enkeltsaker knytter det seg stor offentlig interesse til slike erklæringer, men det vil sjelden være forenlig med menneskerettslige krav til vern av privatlivet å gi allmennheten dokumentinnsyn i personopplysninger og personvurderinger som fremgår av slike erklæringer. Allmennheten må imidlertid kunne få innsyn i erklæringens konklusjon. Det bør dessuten gis innsyn i utdrag eller vedlegg til slike erklæringer som utelukkende gir opplysninger om det tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget for oppdraget den rettspsykiatriske erklæringen besvarer.

Bokstav g gjør unntak for opplysninger som det er straffbart å besitte. Dette kan for eksempel gjelde fremstillinger av seksuelle overgrep mot barn eller fremstillinger som seksualiserer barn, jf. straffeloven § 311 første ledd bokstav c, jf. bokstav a eller passord som kan gi tilgang til databasert informasjon eller datasystem, jf. straffeloven § 201. Selv om slikt materiale inngår i det faktiske utdraget som blir lagt frem for retten og retten kan bygge sin avgjørelse på opplysningene, har allmennheten ikke rett til innsyn i materialet.

Bokstav h gir et generelt unntak fra innsyn for andre opplysninger som er taushetsbelagt i lov eller av retten i medhold av lov der det ikke foreligger særlig hjemmel for å gjøre unntak av hensyn til en allmenn interesse i innsyn. Bestemmelsen tydeliggjør at tjenestemenn som behandler straffesaker er underlagt taushetsplikt og må ha hjemmel for å kunne gjøre unntak fra denne. Bestemmelsen omfatter opplysninger som er taushetsbelagt hos politi- og påtalemyndighet, opplysninger som er taushetsbelagt for retten eller opplysninger som retten selv har taushetsbelagt, jf. domstolloven § 128.

Unntak etter bokstav h gjelder bare hvis opplysningene «er» taushetsbelagt. Dersom den som har krav på hemmelighold har gitt samtykke til innsyn, gjelder det ikke noe forbud mot offentlighet, jf. politiregisterloven § 24 nr. 1. Retten har også kompetanse til å

omgjøre en avgjørelse om taushetspålegg av eget tiltak dersom begrunnelsen for pålegget har bortfalt. I slike tilfeller kan det være aktuelt med merinnsyn, jf. § 29 e. Politi- og påtalemyndighet har tilsvarende kompetanse til å offentliggjøre opplysninger «når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder», jf. politiregisterloven § 24 nr. 3. Det må vurderes konkret om det kan være aktuelt å anvende unntak fra taushetspliktsregler av hensyn til allmenne interesser slik at innsyn i opplysninger som i utgangspunktet er belagt med taushetsplikt likevel kan gis.

Til § 29 e

Bestemmelsen lovfester en regel om merinnsyn for innsyn i straffesaksdokumenter. En regel om merinnsyn går ut på å gi mer innsyn enn det reglene om rett til innsyn ellers gir krav på. Se generelle motiver til bestemmelsen i punkt 7.2.4 og punkt 9.5.

Det er en forutsetning for anvendelse av regelen om merinnsyn at det er adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten som ellers gjelder ved behandling av straffesaker. En merinnsynsregel er en oppfordring til offentlige tjenestemenn om å praktisere så stor grad av offentlighet som overhodet mulig uten at dette går på bekostning av andre viktige hensyn. Det er ingen tilsvarende regel om merinnsyn i tvisteloven. Et prinsipp om merinnsyn gjelder ellers for all myndighetsutøvelse som er basert på forvaltningsloven. Det kommer til uttrykk i offentleglova § 11. Merinnsynsregelen for dokumenter i straffesaker skal som etter offentleglova favne om tilfeller der det er adgang, men ikke plikt til å gi innsyn. Det vil typisk være tilfeller der §§ 29 c og 29 d gjør unntak fra retten til innsyn og reglene ikke utelukker at innsyn likevel kan gis. Det kan også gjelde ved introduksjon av nye dokumenttyper i saksbehandlingen som ikke er taushetsbelagt og som det ikke er grunn til å behandle på annen måte enn dokumenter det er rett til innsyn i.

Merinnsynsregelen angir de sentrale vurderingstemaene og vurderingsmomentene som er utviklet i praksis for avveiningen mellom allmenne interesser i innsyn mot andre interesser straffesakskontekst. Bestemmelsen kan ikke utelukke søksmål som bygger på at informasjonskrav i EMK artikkel 10 er krenket, men skal bidra til å sikre at det blir mindre grunn til å fremme slike søksmål. Veiledningen som er gitt til EMDs tolkning av vilkårene i første ledd i merknadene nedenfor skal også bidra til å sikre at bestemmelsen blir praktisert slik at minstekrav til informasjonskrav etter EMK artikkel 10 blir oppfylt. Det understrekes at offentlighetsprinsippet står langt sterkere i Norge enn i mange andre europeiske land. EMDs praksis for informasjonskrav bør derfor ikke representere noen grense for når innsyn kan gis. Grensen for tillatt merinnsyn settes av kolliderende rettigheter, og EMDs praksis knyttet til rettighetskollisjoner mellom EMK artikkel 10 og EMK artikkel 8 er her særlig relevant.

Første ledd første punktum gir uttrykk for det generelle prinsippet om merinnsyn og er utformet med offentleglova § 11 som forbilde. Presiseringen om at det skal vurderes om «helt eller delvis innsyn, eventuelt ved kontrollert gjennomsyn» skal gis, understreker at unntakshjemler ikke skal benyttes i større utstrekning enn nødvendig. Det gjelder altså et minstemiddelprinsipp. Som i offentleglova pålegges tjenestemenn en plikt til *å vurdere å gi* merinnsyn. Dette er uttrykkelig presisert i § 29 h tredje ledd. Det er i seg selv ingen plikt til *å gi* merinnsyn og § 29 e gir dermed ikke en rettighet som kan prøves for domstolene. Avgjørelser om å gi merinnsyn bygger på en skjønnsmessig avveining av interesser.

Første ledd annet punktum gir veiledning til vurderingen av om merinnsyn skal gis ved å oppstille tilsvarende kriterier som EMD har benyttet for å anerkjenne informasjonskrav som beskyttet av EMK artikkel 10. De fire vurderingstemaene «formålet med innsyn», «om informasjon som det søkes innsyn i har allmenn interesse», «søkerens rolle» og «om informasjonen er tilgjengelig» tilsvarer «terskelkriterier» for informasjonskrav som ble oppstilt av EMD i storkammeravgjørelsen *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn*, 8. november 2016 (klagesak nr. 18030/11).

Saken er nærmere omtalt i kapittel 7 (punkt 7.6.4).

Vilkåret «formålet med innsyn» er et krav *om* og *til* begrunnelse for begjæringen om merinnsyn. Merinnsyn skal altså ikke gis uten at den som ber om innsyn gir en nærmere begrunnelse for formålet med innsyn, jf. fanebestemmelsen i § 29 første ledd sammenliknet med andre og tredje ledd. Se tilsvarende om dette terskelkriteriet for informasjonskrav etter EMK artikkel 10 *Sioutis mot Hellas*, avvisningskjennelse 21. september 2017 (klagesak nr. 16393/14) avsnitt 27. Formålskriteriets krav *til* begrunnelse handler om at tilgang på opplysningene ikke bare må tjene formål som ytringsfriheten verner, men også må være *nødvendig* for å fremme ytringsfriheten til den som ber om innsyn i den konkrete saken. Kriteriet vil vanligvis være oppfylt dersom innsamlingen av opplysningene er et uomgjengelig ledd i å utvikle en journalistisk, kunstnerisk, vitenskapelig eller generelt samfunnskritisk ytring som skal formidles til offentligheten. *Studio Monitori mfl. mot Georgia*, dom 30. januar 2020 (klagesak nr. 44920/09 og 8942/10) gir et eksempel på at EMD ikke anså innsyn som nødvendig. To journalister hadde i denne saken bedt om innsyn i straffesaksdokumenter som skulle benyttes i produksjon av en dokumentar om myndighetsmisbruk i politiet. Dokumentaren ble ferdigstilt uten tilgang på de etterspurte dokumentene, men journalistene hevdet at dokumentaren ville blitt enda bedre om de hatt fått innsyn i opplysningene de hevdet å ha krav på. EMD vurderte den ferdigstilte dokumentaren som et bevis på at dokumentinnsynet ikke var et nødvendig virkemiddel for å realisere et bidrag til den offentlige debatten.

Vilkåret «om informasjonen det søkes innsyn i har allmenn interesse» er i EMDs praksis en «public interest-test». Det er et bredt kriterium som favner om alle opplysninger som kan bidra til å fremme debatt og refleksjon for individene i samfunnet. I EMDs praksis blir spørsmålet om hvorvidt en opplysning har allmenn interesse eller ikke, vanligvis drøftet i forbindelse med vurderingen av om begrensninger i EMK artikkel 10 nr. 2 er tillatt. I *Magyar Helsinki Bizottság-saken* benyttes det samme vurderingstemaet til å ta stilling til om det kan være tale om et «inngrep» i en rettighet vernet av EMK artikkel 10 nr. 1.

En straffesak har allmenn interesse, men ikke alle opplysningene i en straffesak har dette. Merk at EMD ikke har ansett det at opplysningene har vært gjenstand for en offentlig rettsbehandling og muntlig domsavsigelse for i seg selv å være nok til at opplysningene har offentlig interesse. Dette fremgår av *Sioutis mot Hellas*-saken**,** omtalt ovenfor. Opplysninger fra en sivil rettsavgjørelse ble i denne saken ikke ansett for å oppfylle public-interest testen.

Vilkåret «søkerens rolle» etterspør om den som ber om innsyn fyller en samfunnsfunksjon som er særlig beskyttelsesverdig i lys av de interesser ytringsfriheten skal fremme. Det er langvarig praksis fra EMD som ankjenner pressen en funksjon som «public watchdog» og også NGOer ansett som «social watchdogs» med særlige viktige roller for demokratiet. I *Magyar Helsinki Bizottság*-saken fremhevet EMD også forskere, forfattere, bloggere og andre brukere av sosiale medier som viktige for å realisere ytringsfrihet i demokratiske samfunn. Varslere kan også fylle en rolle som kan begrunne merinnsyn. Se *Guja mot Moldova*, storkammeravgjørelse 12. februar 2008 (klagesak nr. 14277/04) avsnitt 90–91.

Vilkåret om at «informasjonen er tilgjengelig» viser at det kan vektlegges om opplysningene det kreves innsyn i er for hånden eller ikke. Myndighetene skal ikke måtte gjøre ekstra arbeid med å samle eller sammenstille data for å etterkomme informasjonskrav fra de mange ulike offentlige vaktbikkjene i demokratiet. De positive pliktene til å betjene innsynskrav er begrenset slik at myndighetenes anstrengelser må stå i forhold til formålet med innsynskravet.

Merk at kravet til søkerens identifikasjon av innsynsgjenstand er strengere etter straffeprosessloven enn etter offentleglova, se de generelle motivene punkt 16.2.4. Dette fremgår også av § 29 h annet ledd og har

betydning for hvilke krav som kan stilles om tilgjengelighet i en vurdering av merinnsyn.

EMD gir ikke krav på innsyn i opplysninger som kan sammenstilles ved «enkle framgangsmåtar» slik offentleglova § 9 gir. Saken *Bubon mot Russland*, dom 7. februar 2017 (klagesak nr. 63898/09) gir et eksempel på dette (se avsnitt 44). I denne saken krevde en juridisk forsker uttrekk av statistisk informasjon om prostitusjonssaker i Khabarovsk-regionen i forbindelse med en artikkel om bekjempelse av prostitusjon. Flere av kravene i saken ble avvist fordi myndighetene ikke hadde prosessert materiale som var tilgjengelig i det format klager etterspurte. Dette illustrerer at informasjonskrav etter norsk offentlighetslovgivning rekker lenger enn informasjonskrav etter EMK artikkel 10. Det fremgår for øvrig av *Magyar Helsinki Bizottság-saken* (avsnitt 169) at statene ikke skal kunne gå fri fra en plikt til å gi informasjonstilgang ved å innrette seg med lite hensiktsmessige systemer for lagring av opplysninger.

Annet ledd angir momenter til den konkrete avveiningen mellom hensyn som taler for å bevare taushet og hensyn som taler for innsyn i opplysninger. Merinnsynsregelen gir hjemmel for å utnytte dispensasjonshjemler i taushetspliktregler som gjelder ved behandling av straffesaker i situasjoner der hensyn som begrunner allmennhetens informasjonskrav gjør seg særlig sterkt gjeldende. Avveiningen skal ta utgangspunkt i interessene slik de gjør seg gjeldende på tidspunktet kravet om merinnsyn fremsettes. Veiledning til hvor langt allmennhetens interesser kan prioriteres foran interesser i hemmelighold kan hentes fra EMDs generelle praksis knyttet til kollisjoner mellom retten til ytringsfrihet og andre rettigheter som er vernet i konvensjonen.

Bokstav a gir uttrykk for det generelle prinsippet om at unntakshjemler ikke skal benyttes lenger enn begrunnelsen rekker i det konkrete tilfellet. Dersom begrunnelsen for hemmelighold av opplysninger har bortfalt, skal ikke hjemmelen for å gjøre unntak benyttes. Mange opplysninger i straffesaker blir holdt skjult av hensyn til etterforskningen. Når straffesaken er avsluttet, vil dette hensynet som regel ha bortfalt som begrunnelse for hemmelighold. Dersom hemmeligholdet er begrunnet i hensynet til personvern, vil begrunnelsen derimot normalt gjøre seg gjeldende også når saken er avsluttet. Plikten til å vurdere merinnsyn sikrer at tjenestemannen må foreta en konkret vurdering av om begrunnelsen for å gjøre unntak fra retten til innsyn gjør seg gjeldende på tidspunktet der det bes om innsyn.

I bokstav b er det at den som er utsatt for straffeforfølgning samtykker, trukket frem som et moment som skal vektlegges i avveiningen. Dersom det bes om merinnsyn for å undersøke om det er begått saksbehandlingsfeil av betydning for resultatet i avgjørelsen, kan det være i den domfeltes interesse at innsyn gis. Et samtykke fra den som har blitt straffeforfulgt vil tale for at hemmelighold ikke lenger er i den straffeforfulgtes interesse. Dette kan tale for at beskyttelse av tiltaltes personvern ikke lenger er nødvendig. Det må imidlertid vurderes om hensynet til personvernet til andre personer i saken er til hinder for merinnsyn.

I bokstav c er det at innsyn kan bidra til kontroll med metoder og midler i straffeforfølgningen som vanskelig lar seg kontrollere på annen måte trukket frem som et moment til avveiningen om merinnsyn skal gis. Dette momentet ble vektlagt både i Rt. 2013 s. 374 *Treholt lydbåndopptak*, og i Rt. 2015 s. 1467 *Oslo legevakt* der EMK artikkel 10 ble lagt til grunn som hjemmel for informasjonskrav. I Treholtsaken avsnitt 55 ble det pekt på at allmennheten aldri hadde fått full innsikt i lagmannsrettens bevisgrunnlag fordi størsteparten av hovedforhandlingen gikk for lukkede dører. I Oslo legevakt-saken avsnitt 71 ble det pekt på at NRKs begjæring om innsyn gjaldt en henlagt straffesak der offentlighetshensynet ikke var ivaretatt gjennom domstolsbehandling.

Til § 29 f

Bestemmelsen gir regler om tidspunktet for allmennhetens rett til innsyn.

Første ledd presiserer at retten til innsyn i en dom etter § 29 b første ledd bokstav c inntrer i det den blir avsagt. Dommen trenger ikke være rettskraftig. For domsslutningen følger dette av regelen i domstolloven § 124 fjerde ledd som sier at opplesning av domsslutningen alltid foregår offentlig. Utlevering av en dom til allmennheten kan skje når partene har fått underretning om avgjørelsen. Dette vil normalt være samme dag som dommen blir avsagt. Det er ikke et vilkår at partene faktisk har gjort seg kjent med avgjørelsen. Når dommen er utlevert, kan den også gjengis offentlig, så langt det ikke er nedlagt særlig forbud om dette.

Annet ledd gir en regel om at retten til innsyn i verserende straffesak etter § 29 a inntrer etter hvert som dokumentene kommer inn til retten. Regelen er utformet etter mønster fra tvisteloven § 14-5 første ledd. For dokumentbevis omtalt i § 29 annet ledd bokstav g er det et vilkår for rett til innsyn at beviset er fremlagt i offentlig hovedforhandling. For slike dokumenter inntrer derfor retten til innsyn ikke før beviset har vært fremlagt.

Tredje ledd gir en regel om at retten kan treffe avgjørelse om å utsette retten til innsyn. Regelen er først og fremst utformet med tanke på dokumentbevis, men kan om nødvendig også benyttes til å utsette allmennhetens rett til innsyn i andre dokumenter. Dokumentbevis som skal fremlegges i en sak skal etter retningslinjene for digitale straffesaker komme inn til retten som ett samlet dokument, se de generelle motivene punkt 13.1.4 og 14.1.3. Avhengig av hvilke tekniske løsninger som benyttes, kan det være byrdefullt for domstolen å skulle gjøre tilgjengelig det enkelte dokumentbevis etter hvert som det blir fremlagt. Dersom saken delvis har vært ført bak lukkede dører, kan det også være fare for at løpende innsyn i dokumentbevisene som har vært offentlig fremlagt vil gi et misvisende bilde i saken. Dette kan skape fare for offentlig forhåndsdømming av den tiltalte.

Bestemmelsen åpner for at retten kan utsette retten til innsyn i dokumentbevis inntil saken tas opp til doms. Formuleringen «men ikke lenger» peker på at utsettelsen skal være så kort som mulig. Det vil sjelden være behov for å utsette retten til innsyn lenger enn til bevisføringen er avsluttet. Retten til innsyn i dokumentbevis som er blitt fremlagt i offentlig hovedforhandling er ikke et forbud mot å gi innsyn i det faktiske utdraget *før* alle bevis er blitt ført. Merinnsynsregelen i § 29 e kan gi grunnlag for å gi innsyn i hele det faktiske utdraget når bevisføringen starter.

Til § 29 g

Bestemmelsen gir veiledning om fremgangsmåten for å fremsette krav om innsyn i straffesaksdokumenter.

Første ledd første punktum inneholder krav om identifikasjon av saken og opplysningene det kreves innsyn i. Se generelle motiver i punkt 16.2 og nærmere om dokumentbegrepet og bruk av opplysninger som hjelpebegrep i punkt 10.2.

Den som ber om innsyn, må kunne spesifisere hvilken sak det bes om innsyn i og hvilke dokumenter eller type opplysninger innsynskravet gjelder. Identifikasjonskravet viderefører gjeldende rett og er strengere enn tilsvarende bestemmelse i offentleglova § 28 annet ledd, der det er lagt til grunn at forvaltningen «i rimeleg utstrekning» skal etterkomme krav om innsyn i «saker av ein bestemt art» fra enhver. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 29 h annet ledd som presiserer at innsyn i «et større antall saker» kan avslås.

Identifikasjonskravet skal sikre at arbeidsbyrden ved å gi innsyn ikke blir for stor. Når det oppstilles et noe strengere krav til identifikasjon av innsynskravet i straffeprosessloven enn etter offentleglova, er dette for å unngå misbruk av innsynsreglene. Straffesaksdokumenter gir opplysninger om personlige forhold og personvernhensyn gjør seg regelmessig sterkere gjeldene som argument mot innsyn enn det som er tilfellet for mange dokumenter offentleglova gir rett til innsyn i.

Første ledd annet punktum presiserer at anmodninger om personsøk skal avslås. Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Bestemmelsen skal hindre at regler om innsyn

blir misbrukt til å søke etter informasjon av formål som ikke fremmer hensyn bak offentlighetsprinsippet, se nærmere punkt 16.2.4.

Annet ledd oppgir domstolen som rett adressat for krav om innsyn i verserende straffesaker. Dette gjelder også for dokumenter som er utarbeidet av påtalemyndigheten, slik som tiltalebeslutning, berammingsbrev og bevisoppgave. Påtalemyndighetens dokumenter blir i verserende straffesaker dermed ikke offentlige etter § 29 a før de har kommet inn til domstolene. Dette er en endring av rettstilstanden som bidrar til å skape større klarhet i hvor innsynskrav fra allmennheten skal rettes, større mulighet til ekstern kontroll av om innsyn skal gis og dessuten legger til rette for at påtalemyndigheten får ro om saken inntil etterforskningen er avsluttet.

Tredje ledd oppgir politidistriktet eller det sted hvorfra etterforskningen har vært ledet som rett adressat for krav om innsyn i avsluttede straffesaker. Bestemmelsen er en følge av at plikten til å oppbevare dokumenter i straffesaker er lagt til det politidistrikt som omtales, jf. politiregisterforskriften § 25-3 første ledd. Arkivansvaret for eldre saker er lagt til Arkivverket, jf. politiregisterforskriften § 25-3 fjerde ledd. Reglene om rett til innsyn, unntak fra retten til innsyn og en eventuell adgang til merinnsyn gjelder på samme måte for Arkivverket som for politi- og påtalemyndighetene. Hensyn som taler for å gi merinnsyn vil gjerne bli sterkere jo lenger tid saken har vært arkivert.

Til § 29 h

Bestemmelsen gir retningslinjer for saksbehandlingen av krav om innsyn som gjelder for domstolene, politidistriktene og Arkivverket. Det vises til de generelle motivene for bestemmelsen i kapittel 16.

Første ledd første punktum gir uttrykk for at krav om innsyn først skal vurderes ut fra bestemmelsene som gir rett til innsyn i § 29 a og § 29 b. *Annet punktum* understreker det generelle prinsippet om at innsyn skal bedømmes for hvert enkelt dokument eller del av dokument. Samme regel er gitt i for innsyn i sivile saker i tvisteloven § 14-6 annet ledd. *Tredje punktum* lemper på kravet til dokumentgjennomgang i sakstyper med stort volum av dokumentinnsyn der personvernhensyn i mindre grad gjør seg gjeldende, for eksempel i økonomiske straffesaker. I slike typetilfeller kan det være forsvarlig å gi innsyn basert på en gruppevis eller samlet vurdering av dokumenter der ikke hvert enkelt dokument blir gjennomgått før innsyn blir gitt, se Rt. 2013 s. 1529 avsnitt 26 (gruppevis), Rt. 1996 s. 1371 (samlet) og Riksadvokatens veileder punkt 7.4.

Annet ledd første punktum åpner for å avslå krav om innsyn i et større antall saker med mindre det kan treffes avgjørelse om merinnsyn etter § 29 e. Regelen er begrunnet i hensynet til arbeidsbyrden med å gi innsyn. Se de generelle motivene punkt 16.2.4. Krav om innsyn i et større antall saker fra privatpersoner som ikke oppgir noen beskyttelsesverdig grunn til innsyn, skal uten videre kunne avslås. Både pressen og forskere kan ha velbegrunnede krav om innsyn i et større antall saker. Disse vil kunne påberope seg bestemmelsen om merinnsyn i § 29 e. Krav om innsyn i et større antall saker begrunnet i et formål om systemkontroll bør søkes etterkommet. Offentleglovas lempeligere identifikasjonskrav i § 28 annet ledd om å gjelde «i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art» kan her gi en viss veiledning til hvor store anstrengelser som skal kunne kreves fra organet som skal gi innsyn, og hva som kreves av den som ber om innsyn. Dersom formålet med kravet om innsyn er å undersøke behandlingen av en bestemt sakstype i et systemkritisk perspektiv, kan det neppe kreves at hver enkelt sak identifiseres slik § 29 g første ledd i utgangspunktet krever. Når krav om innsyn er begrunnet i et formål om systemkontroll, vil ofte identiteten til aktørene i saken kunne være av mindre interesse. Så langt innsynsorganet har teknologi til automatisert uttrekk av opplysninger, og sammenstilling kan gjøres ved enkle midler, bør krav om innsyn i bestemte typer avgjørelser innenfor en gitt tidsperiode kunne etterkommes overfor pressen, eventuelt

i avidentifisert form. For journalistiske formål bør det for eksempel være mulig å få innsyn i påtalevedtak om påtaleunnlatelse ved et politidistrikt også etter at ettårsfristen for rett til innsyn i slike dokumenter har utløpt.

Tredje ledd gir saksbehandlingskrav for vurdering av merinnsyn. Parter og andre som er særlig berørt av merinnsyn har rett til å uttale seg før merinnsyn gis. Bestemmelsen må ses i lys av at det ikke gjelder en rett til å påklage en *tillatelse* til å gi innsyn, se punkt 16.5.5. Hensynet til parter og andre aktører i saken må da ivaretas i den konkrete vurderingen av om innsyn skal gis og medtas i en eventuell begrunnelse for å nekte merinnsyn. En avgjørelse om å nekte merinnsyn kan påklages. Kravet om å være «særlig berørt» gjelder også for parter. Dersom det er flere parter i en sak, er det ikke sikkert alle blir berørt av et konkret krav om innsyn. Hvem som ellers kan anses som «særlig berørt» må vurderes konkret i lys av hvilke opplysninger kravet om innsyn gjelder. I vurderingen av om en person kan anses som «særlig berørt» kan det tas i betraktning om personvernet kan bli tilstrekkelig ivaretatt ved at innsyn gis i avidentifisert form.

Fjerde ledd gir hjemmel for å fastsette vilkår for bruk av opplysninger, herunder å begrense retten til offentlig gjengivelse. Vilkår for bruk av opplysninger kan også dreie seg om hvordan opplysningene skal oppbevares eller om når en eventuell plikt til å slette opplysninger inntrer. Adgangen til å gi innsyn på nærmere bestemte vilkår gjelder generelt og ikke bare ved merinnsyn. Det er forutsatt at den som blir berørt av vilkår har fått anledning til å uttale seg før vilkårene blir satt. I *fjerde ledd annet punktum* er det gitt hjemmel for bruk av bot som straff ved overtredelse av vilkår i samsvar med utkastet til nytt fjerde ledd i domstolloven § 198.

Femte ledd gir regler om betaling der tilrettelegging for innsyn krever ekstra ressurser, se generelle motiver i punkt 17.8. For påtalevedtak og rettsavgjørelser gjelder regelen om gratis innsyn, jf. offentleglova § 8 første ledd. Bestemmelsen i § 29 h femte ledd gir hjemmel for å ta betaling for tilrettelegging av dokumenter dersom dette er nødvendig for å gi innsyn, og åpner for at det kan gis nærmere forskrifter om dette. Lovhjemmel til å gi forskrift om tilrettelegging for innsyn er også gitt i offentleglova § 8 annet og tredje ledd. Det følger av offentleglova § 7 at bestemmelsene er anvendelig på myndighetsorganets prosess med å gi innsyn selv om loven ikke regulerer retten til dokumentinnsyn i rettspleien. Særskilt forskriftshjemmel er inntatt i straffeprosessloven av pedagogiske grunner. Se skisse til forskrift i punkt 20.6 og hjemmel for å ta betaling inntatt i § 18 i denne.

En eventuelt betalingsplikt forutsetter at tilrettelegging er «nødvendig». Dette kan for eksempel dreie seg om avidentifisering av personer som er omtalt i dokumentet eller kontroll av at dokumentet ikke inneholder opplysninger som ikke kan gjengis offentlig. Tilrettelegging er ikke nødvendig dersom innsyn kunne vært gitt uten tilrettelegging. Løsningen med betaling for tilrettelegging skal bidra til å skape mer åpenhet enn det som ellers ville vært mulig. I saken Österrereichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mot Østerrike, dom 28. november 2013 (klagesak nr. 39534/07) bidro det til krenkelse av EMK artikkel 10 at myndighetene hadde avslått klagers tilbud om å betale for avidentifisering (se avsnitt 45).

Sjette ledd presiserer krav til begrunnelse og avgjørelsesform ved avslag på krav om innsyn. For de tilfeller der det er retten som har kompetanse til å avslå begjæring om innsyn er hovedregelen at avslag på krav om innsyn treffes ved kjennelse som krever begrunnelse, se de generelle motivene punkt 16.3. Tilsvarende gjelder for avgjørelse om å gjøre unntak fra retten til dokumentinnsyn etter tvisteloven, se tvisteloven § 14-6 tredje ledd og ved anvendelse av bestemmelser om adgang til å lukke dørene i offentlige rettsmøter, se § 125 domstolloven § 125 første ledd. Det må fremgå av avslaget at merinnsyn er vurdert og hvorfor merinnsyn er avslått. For øvrig vises det til offentleglova § 31 første ledd som veiledning til hva begrunnelse av et avslag på innsyn nærmere bør inneholde:

«Avslag på innsynskrav skal vere skriftleg. Organet skal alltid vise til den føresegna som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føresegna som er brukt. Dersom § 13 er grunnlag for avslaget, skal organet også vise til føresegna som pålegg teieplikt. Byggjer avslaget på forskrift, må organet opplyse om dette, og kva punkt i forskrifta avslaget byggjer på. Avslaget skal også opplyse om høvet til å klage og om klagefristen.»

Kravet om begrunnelse er ikke til hinder for at det utarbeides maler med standardisert begrunnelse for typetilfeller av krav om innsyn som regelmessig vil måtte avslås eller for at det legges til rette for at avslagsbrev blir generert ved automatiserte prosesser basert på koder i saksbehandlingssystemet. Det forutsettes imidlertid at alle krav undergis en konkret vurdering.

Det er gjort unntak fra begrunnelseskravet for avslag etter bestemmelser der det sjelden vil være adgang til innsyn (§ 29 c første ledd og § 29 d) og for avgjørelse om utsatt rett til innsyn etter § 29 f som ikke er et avslag. Se til sammenlikning tilsvarende avvik fra krav om begrunnelse for avslag på innsyn i tvisteloven § 14-4 første ledd, jf. § 14-6 tredje ledd.

Sjuende ledd oppstiller en fristregel for behandling av innsynskrav. Det vises til begrunnelsen for at det ikke er oppstilt en mer eksakt frist i de generelle motivene punkt 16.4.2. Fristen «uten ugrunnet opphold» tilsvarer bestemmelsen i offentleglova § 29 første ledd annet punktum. Bestemmelsen må tolkes i lys av de krav som stilles til praktisering av offentlighetsreglene i forvaltningen for øvrig. Det skal forstås som et «relativt strengt, og samtidig fleksibelt» krav, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004–2005) s. 100. Hovedregelen etter offentleglova er at enkle innsynskrav skal behandles samme dag de mottas eller senest innen tre virkedager. Enkle innsynskrav, som for eksempel gjelder innsyn i dommer, bør i strafferettspleien løses ved selvbetjente løsninger der dokumenter løpende blir lagt ut.

For mer kompliserte vurderinger av dokumentinnsyn der merinnsyn må vurderes, er det viktigere at saksbehandlingen blir forsvarlig enn at avgjørelsen blir truffet raskt. Opphold i saksbehandlingen som handler om å få foretatt en forsvarlig vurdering av dokumentene det bes om innsyn i og opphold som handler om å sikre en eventuell påkrevd avidentifisering av dokumenter eller innhente uttalelse fra berørte parter, er ikke «ugrunnet».

Krav om innsyn som gjelder mange saker kan også være tidkrevende. Slike krav kan avslås med mindre det er grunnlag for merinnsyn, jf. § 29 h annet ledd. Krav om innsyn fra privatpersoner som må oppfylles etter offentleglova må derfor kunne avslås etter straffeprosessloven, sml. Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2020-2098.

Til § 29 i

Bestemmelsen lovfester regler om klagerett i saker om innsyn i straffesaksdokumenter etter § 29 a, § 29 b og § 29 e. En klagerett har tidligere i atskillig utstrekning vært praktisert på ulovfestet grunnlag. Bestemmelsen regulerer hvilke avgjørelser som kan påklages, angir klageinstans og klagefrist. Se generelle motiver til bestemmelsen i punkt 16.5.

Første ledd lovfester klagerett på avslag på krav om innsyn. Klageadgangen gjelder også ved avslag på merinnsyn.

Annet ledd angir regler om klagerett på avslag på krav om innsyn som blir gitt av domstolen. Dette er aktuelt for verserende straffesaker. Avslag kan ankes. Domstolen bør vurdere å treffe avgjørelse om utsatt innsyn i stedet for å gi avslag, jf. § 29 f tredje ledd.

Tredje ledd gir regler om klagerett på avslag på krav om innsyn i avsluttede straffesaker. Krav om innsyn skal i slike tilfeller rettes mot politidistriktet, jf. § 29 g tredje ledd. I *Veilederen* fra Riksadvokaten pkt. 7.6.1 er det ansett som naturlig at avslag på utlevering av opplysninger til allmennheten etter politiregisterloven § 34 kan påklages til overordnet påtalemyndighet. Det samme er uttalt om avslag på krav om innsyn som er hjemlet i EMK artikkel 10. Det er denne

regelen som nå er kodifisert med generell anvendelse for avslag på innsyn fra politidistriktet. Klageretten gjelder bare i én instans. Dersom avslag på innsyn er gitt av politidistriktet, er det statsadvokatembetet i distriktet som er nærmeste overordnede organ. For avslag gitt av statsadvokatembetet, er Riksadvokaten klageinstans. Riksadvokatens vedtak kan ikke påklages, jf. straffeprosessloven § 59 a første ledd annet punktum. Dersom forvaltningsklage ikke fører frem, kan spørsmålet om innsyn bringes inn for retten til endelig avgjørelse.

Fjerde ledd gir parter og andre som blir berørt av innsyn rett til å uttale seg i klagesaken. Klageretten gjelder i likhet med klageadgangen etter offentleglova bare for avslag, ikke for tillatelser. Se nærmere begrunnelse for at det ikke er gitt klagerett på tillatelser i punkt 16.5.5.

Til § 29 j
Bestemmelsen viderefører hjemmelen til å gi forskrifter om innsyn som tidligere fulgte av § 28 åttende ledd. Regler om gjennomføring av innsyn vil avhenge av tilgjengelige plattformløsninger for deling av dokumenter og andre digitale samhandlingsformer i strafferettspleien. Utlevering av dokumenter og opplysninger som ikke er avidentifisert må skje innenfor lukkede systemer, og dette bør reguleres nærmere i forskrift.

20.3 Forslag til endringer i domstolloven

20.3.1 Lovforslag

Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) endres slik:

§ 63 a tredje ledd skal lyde:

Paragrafen her gjelder ikke for noe som er kommet frem i et rettsmøte eller en rettsavgjørelse. Taushetsplikten gjelder heller ikke om det som er framkommet i de deler av et saksdokument som allmennheten kan gis innsyn i etter reglene i *straffeprosessloven kapittel 4 a eller* tvisteloven kapittel 14.

§ 129 tredje ledd skal lyde:

Retten kan også treffe beslutning om å forby referat i sanntid under hele eller deler av forhandlingene i et rettsmøte.

§ 131 skal lyde:

Bildeopptak fra rettsmøter er forbudt for andre enn domstolen. Uten samtykke kan det heller ikke tas bilder av siktede eller domfelte på veg til eller fra rettsmøtet, eller under opphold i den bygning hvor rettsmøtet holdes.

Retten kan treffe beslutning om at lydopptak fra et rettsmøte er forbudt.

Retten kan gi tillatelse til opptak og gjengivelse av lyd og bilde fra hovedforhandlinger og rettsmøter for domsavsigelse. Dersom særlige grunner taler for det, kan det også gis slik tillatelse for andre rettsmøter. Før tillatelse gis, skal partene ha anledning til å uttale seg. Rettens beslutning kan ikke ankes.

Domstoladministrasjonen kan gi nærmere regler om saksbehandling av søknader om tillatelse og om gjennomføring av reglene om opptak og gjengivelse av lyd og bilde.

§ 131a oppheves.

Nytt § 198 tredje og fjerde ledd skal lyde:

Med bøter straffes også den som *gjør opptak av bilder* i strid med forskriftene i *§ 131 første ledd*, eller som offentliggjør et bilde eller *lyd*opptak tatt i strid med disse forskrifter.

Med bøter straffes også den som bruker opplysninger fra dokumenter i strid med vilkår gitt for innsyn, jf. straffeprosessloven kapittel 4 a og tvisteloven kapittel 14.

20.3.2 Merknader

Til § 129 tredje ledd
Bestemmelsen gir hjemmel for å forby sanntidsreferat fra rettsrommet. Et forbud vil gjelde alle de tilstedeværende, også aktørene i saken. Se de generelle motivene til bestemmelsen i punkt 18.5. Et forbud mot

sanntidsreferat vil være kortvarig. Det kan bare gjelde inntil rettsmøtet heves for dagen og gjelder ikke i pauser. Det kan også gjelde for kortere tid, for eksempel for en enkelt forklaring.

Det er et mindre inngrep i ytringsfriheten om det gis et forbud mot sanntidsreferat enn om retten nedlegger referatforbud etter annet ledd og terskelen for å forby sanntidsreferat skal være lavere enn terskelen for referatforbud etter annet ledd. Et forbud mot sanntidsreferat treffes ved beslutning.

Ordlyden «referat» omfatter her både offentlig og private referat. Det vil si at private meldinger om hva som har vært sagt, vil være forbudt. Et slikt forbud vil bare gjelde under de deler av rettsmøtet som retten har truffet beslutning om, jf. ordlyden «hele eller deler av forhandlingene i et rettsmøte». Det fremgår også av ordlyden «forhandlinger» at forbudet ikke vil ikke gjelde i pauser i forhandlingene eller etter at rettsmøtet er hevet for dagen. En beslutning om å forby referat i sanntid vil gjelde alle tilstedeværende, også aktørene i saken. Det kan være særlig praktisk å forby referat i sanntid fra en forklaring fra tiltalte eller et vitne der medtiltalte eller andre vitner skal avhøres like etterpå. Et forbud mot sanntidsreferat skal avhjelpe behov for bruk av lukkede dører for å hindre tilpasning av forklaringer.

Et forbud mot sanntidsreferat gir også hjemmel for å forby bruk av chat-funksjon dersom rettsmøtet gjennomføres med fjernmøtetilgang for publikum.

Til § 131

Bestemmelsen erstatter tidligere § 131a første ledd annet punktum. Se de generelle motivene til bestemmelsen i punkt 18.4.

Første ledd første punktum gir et generelt forbud mot opptak av bilder under rettsmøter. Det er presisert at forbudet ikke gjelder domstolen selv. Domstolen har plikt til å protokollere forhandlingene med lyd og bilde så langt det tekniske utstyret for dette er tilgjengelig, jf. straffeprosessloven § 23. Forbudet mot opptak gjelder bare bilde. Det er ikke forbudt å gjøre lydopptak til privat bruk. *Første ledd annet punktum* gir siktede og domfelte et vern mot å bli avbildet i transportetappen til og fra rettsmøtet. Forbudet mot fotografering i denne situasjonen skal motvirke at mistenkte eller domfelte må gjemme seg under ytterplagg for ikke å få personbilde gjengitt i pressen.

Annet ledd gir domstolen hjemmel til å forby lydopptak fra rettsmøter. Bestemmelsen skal forstås slik at det i utgangspunket ikke kreves samtykke fra retten til å foreta lydopptak til privat bruk, for eksempel til støtte for et rettsreferat. Bestemmelsen endrer tidligere rettstilstand der det ble antatt at domstolloven § 133 hjemlet et krav om slikt samtykke, se punkt 18.4.4.3. Avgjørelse om å forby lydopptak treffes ved beslutning og gjelder inntil beslutningen oppheves eller rettsmøtet er hevet. Offentliggjøring av lydopptak er som hovedregel forbudt etter tredje ledd.

Tredje ledd åpner for unntak fra forbudet i første ledd. Unntaksmuligheten er i første rekke knyttet til hovedforhandlinger og rettsmøter for domsavsigelse. Det knytter seg en særlig stor offentlig interesse til disse rettsmøtene. Hovedforhandlingen er direkte bestemmende for avgjørelsen i saken. I rettsmøtet for domsavsigelse blir resultatet i saken bestemt. Terskelen for å gjøre unntak fra fotoforbudet under hovedforhandling og rettsmøter for domsavsigelse er senket ved at det i bestemmelsens *første punktum* ikke kreves «særlige grunner». Dette anses for å være i tråd med praksis, se punkt 18.4.4.4. I *annet punktum* åpnes det generelt for å kunne gjøre unntak i andre rettsmøter. Dette har som nevnt i punkt 18.4.4.4 også støtte i praksis, men bestemmelsen utvider og klargjør virkeområdet å gjøre unntak.

Terskelen for å tillate lyd- og bildeopptak fra andre rettsmøter enn hovedforhandling og rettsmøter for domsavsigelse er at det foreligger «særlige grunner». Den forhøyede terskelen er begrunnet i at det normalt ikke knytter seg like stor offentlig interesse til andre rettsmøter og at det kan være et behov for å begrense arbeidsbelastningen med å behandle søknader om å foreta lyd- og bildeopptak. I *tredje punktum* er partene gitt rett til å uttale seg før tillatelse til å gjøre

unntak fra forbudene i første og annet ledd gis. Bestemmelsen videreführer gjeldende rett ved at partene ikke er gitt noen vetorett i spørsmålet om å tillate offentlig referat ved lyd- og bilde fra hovedforhandling, se punkt 18.4.4.5. Regelen er begrunnet i at offentlighetsprinsippet ikke bare er en rettssikkerhetsgaranti for tiltalte, men også ivaretar offentlige interesser i tillit til myndighetene og bidrar til å skape en offentlig debatt om hvordan behandlingen av straffesaker bør være. Det er retten, og ikke partene, som bør ha det avgjørende ordet i avveiningen av interesser som taler for og mot offentliggjøring av lyd- og bildeopptak. Hensynet til personvernet for personer som ikke opptrer på vegne av myndighetene, og som ikke ønsker å bli eksponert, kan ivaretas ved at det settes vilkår for hvilke aktører det er adgang til å gjengi lyd- og bildereferat fra. I *fjerde punktum* er det uttalt at rettens beslutning om å gjøre unntak fra forbudene i første og annet ledd ikke kan ankes. Dette gjelder både beslutninger om å tillate og om å nekte opptak, og offentlig gjengivelse av opptakene. Dette er en videreføring av tidligere rettstilstand.

Fjerde ledd gir Domstoladministrasjonen kompetanse til å gi forskrifter om utfylling og gjennomføring av bestemmelsene. Forskriften kan gi regler om saksbehandling av søknader om tillatelse, presisere bruk av «kan»-skjønnet i bestemmelsen og utdype nærmere betingelser for opptak og gjengivelse av lyd og bilde. Forskriftskompetansen er i forhold til tidligere rett overført fra kongen til Domstoladministrasjonen. En forskriftshjemmel for tilpasninger til lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven) var tidligere uttrykkelig presisert i domstolloven § 131a fjerde ledd, men har ikke vært benyttet. Presiseringen av at forskriften kan gi regler om saksbehandlinger av søknader om tillatelse erstatter denne bestemmelsen.

Til § 198
Tredje ledd videreführer hjemmel for rettergangsstraff ved overtredelse av forbudet mot å ta bilder og foreta lydopptak under og i tilknytning til rettsmøter. Henvisningen til § 131 erstatter den tidligere henvisningen til § 131a i bestemmelsen. Det er dessuten gjort mindre språklige justeringer for å tilpasse ordlyden til § 131.

Fjerde ledd er nytt og gir hjemmel for bruk av rettergangsstraff ved brudd på vilkår som er satt for dokumentinnsyn.

20.4 Forslag til endring i påtaleinstruksen

20.4.1 Forslag til forskrift

Overskrift til § 16-5 skal lyde:
Andres rett til *kopi/utlån* av saksdokumentene

§ 16-5 skal lyde:

Bestemmelsene i politiregisterforskriften § 27-2 første ledd gjelder tilsvarende *for adgang til kopi eller* utlån av dokumentene i en straffesak som ikke er avsluttet.

For øvrig kan dokumentene i en verserende straffesak bare lånes ut når særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling. Er utlånsbegjæringen begrunnet med at dokumentene ønskes benyttet som bevis i en sivil tvist, jf. tvisteloven § 21-5, kan de bare lånes ut etter begjæring av vedkommende domstol.

§ 17-2 nytt femte til sjuende ledd skal lyde:

Enhver har rett til innsyn i endelig vedtak om at forfølgning er innstilt som den forfølgningen har vært rettet mot er underrettet om med mindre mistenkte var under 18 år på handlingstidspunktet. Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven har også rett til innsyn i innstillingen som ligger til grunn for beslutningen om henleggelse så langt opplysninger ikke må unntas etter straffeprosessloven §§ 29 c eller 29 d. For øvrig kan det gis merinnsyn, jf. straffeprosessloven § 29 e.

Innsyn kan gis ved kopi.

Ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform skal direkte

identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner være fjernet. På lukket nettsted for pressen kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet.

§ 18-8 skal lyde:

Offentliggjøring av beslutning om påtaleunnlatelse

Beslutning om å unnlate påtale på vilkår som nevnt i §§ 69-70 er offentlig når underretning til klageberettigete etter §§ 18-5 og 18-6 har funnet sted og siktede var over 18 år på handlingstidspunktet. Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven har også rett til innsyn i innstillingen som ligger til grunn for beslutningen om påtaleunnlatelse så langt opplysninger ikke må unntas etter straffeprosessloven §§ 29 c eller 29 d. For øvrig kan det gis merinnsyn, jf. straffeprosessloven § 29 e.

Innsyn kan gis ved kopi.

Ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform skal direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner være fjernet. På lukket nettsted for pressen kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet.

§ 18 A-1 fjerde til sjette ledd skal lyde:

Beslutning om overføring av sak til megling i konfliktråd er offentlig dersom siktede er over 18 år på handlingstidspunktet.

Innsyn kan gis ved kopi.

Ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform skal direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner være fjernet. På lukket nettsted for pressen kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet.

§ 20-7 annet til fjerde ledd skal lyde:

Vedtatt forelegg som det er gitt underretning om er offentlig så langt unntak i straffeprosessloven §§ 29 c og 29 d ikke får anvendelse. Det skal ikke gis innsyn i siktedes fødselsnummer. Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven har også rett til innsyn i innstillingen som ligger til grunn for beslutningen om forelegg så langt opplysninger ikke må unntas etter straffeprosessloven §§ 29 c eller 29 d. For øvrig kan det gis merinnsyn, jf. straffeprosessloven § 29 e.

Innsyn kan gis ved kopi.

Ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform skal direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner være fjernet. På lukket nettsted for pressen kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet.

20.4.2 Merknader

Til § 16-5

I overskriften er rekkefølgen på ordene kopi og utlån byttet om for å synliggjøre hva som er den praktiske hovedregel, nemlig elektronisk kopi. Utlån er bare aktuelt for eldre straffesaker som ikke er digitalisert. Av samme grunn er formuleringen «adgang til kopi» inntatt i første ledd av bestemmelsen.

Til § 17-2 nytt femte til sjuende ledd

Femte ledd gir rettsgrunnlag for å gjøre unntak fra taushetsplikt for å oppfylle kravet i straffeprosessloven § 29 b første ledd bokstav a om rett for enhver til innsyn i påtalevedtak som avslutter saken og som klageberettigede er underrettet om. Bestemmelsen er gitt av kontrollhensyn. For nærmere begrunnelse for regelen vises det til kapittel 12 (punkt 12.3.3). Kravet om at vedtaket må være «endelig» innebærer at personer med krav på underretning om vedtaket etter § 17-2 første ledd må være underrettet og at klagefristen må være utløpt. Dette tilsvarer krav om at det må være et vedtak som «avslutter saken» i § 29 b første ledd bokstav a. Innsynsretten gjelder ikke vedtak som retter seg mot personer som var under 18 år på handlingstidspunktet. Dette er begrunnet i statens plikt til å ivareta barnets beste og vern om barns personlige integritet, jf. Grunnloven § 104 annet og tredje ledd.

Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven har også rett

til innsyn i innstillingen som ligger til grunn for beslutningen om henleggelse så langt det ikke må gjøres unntak av grunner som nevnt i § 29 c eller § 29 d. Terskelen for å gjøre unntak overfor pressen skal være høy. Tredje punktum peker på at det for øvrig kan gis merinnsyn. Dette innebærer for det første at andre personer enn pressen, med «særlig grunn», jf. straffeprosessloven § 29 tredje ledd, kan gis innsyn i innstillingen som ligger til grunn for beslutningen om henleggelse. For det andre innebærer henvisningen til merinnsyn at pressen og andre med særlig grunn også kan gis innsyn i andre dokumenter i saken.

For merinnsynsvurderingen vises det til merknadene til § 29 e.

Sjette og sjuende ledd gir regler om gjennomføring av innsyn som tilsvarer reglene som er gitt i utkastet til nytt ledd i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.

Til § 18-8

Første ledd gir hjemmel for unntak i tjenestemessig taushetsplikt for å oppfylle allmennhetens informasjonkrav om rett for enhver til innsyn i påtaleunnlatelser som klageberettigede er underrettet om, jf. straffeprosessloven § 29 b første ledd bokstav a. Bestemmelsen er gitt av kontrollhensyn. For nærmere begrunnelse for regelen vises det til kapittel 12 (punkt 12.3.4).

Retten til innsyn gjelder ikke dersom siktede var under 18 år på handlingstidspunktet. Unntaket er begrunnet i statens plikt til å ivareta barnets beste og vern om barns personlige integritet, jf. Grunnloven § 104 annet og tredje ledd.

Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven har også rett til innsyn i innstillingen som ligger til grunn for beslutningen om påtaleunnlatelse så langt det ikke må gjøres unntak av grunner som nevnt i § 29 c eller § 29 d. Se merknadene til tilsvarende bestemmelse i påtaleinstruksen § 17-2 femte ledd ovenfor for tolkning av bestemmelsen.

Annet og tredje ledd gir regler om gjennomføring av innsyn som tilsvarer reglene som er gitt i utkastet til nytt ledd i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.

Til § 18 A-1 fjerde til sjette ledd

Vedtak om overføring av sak til megling i konfliktråd er offentlig dersom siktede er over 18 år. Se kapittel 12 (punkt 12.3.5) om begrunnelsen for regelen. Unntaket for siktede i alderen mellom 15 til 18 år bygger på en vurdering av statens plikt til å ivareta barnets beste og vern om barns personlige integritet, jf. Grunnloven § 104 annet og tredje ledd.

Femte og sjette ledd gir regler om gjennomføring av innsyn som tilsvarer reglene som er gitt i utkastet til nytt ledd i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.

Til § 20-7 annet til fjerde ledd

Annet ledd gir uttrykk for at hovedregelen er at forelegg er offentlige og skal ikke kunne unndras innsyn i større grad enn en rettsavgjørelse. Se nærmere begrunnelse for regelen i kapittel 12 (punkt 12.3.6). Påtaleinstruksen § 20-2 nr. 1 krever at fødselsnummer til siktede oppgis i forelegget. Av personvernhensyn skal det ikke gis innsyn i dette. For øvrig er det først og fremst aktuelt å unnta opplysninger fra innsyn som gjelder beskrivelsen av det forhold forelegget gjelder, jf. påtaleinstruksen § 20-2 nr. 3. Terskelen for å unndra opplysninger fra forelegget fra innsyn må være høy.

Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter medieansvarsloven har som ved beslutninger om henleggelse og påtaleunnlatelse også rett til innsyn i innstillingen som ligger til grunn for beslutningen om forelegg så langt det ikke må gjøres unntak av grunner som nevnt i § 29 c eller § 29 d. Se merknadene til § 17-2 femte ledd ovenfor for tolkning av bestemmelsen.

Tredje og fjerde ledd gir regler om gjennomføring av innsyn som tilsvarer reglene som er gitt i utkastet til nytt ledd i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.

20.5 Forslag til endring i politiregisterforskriften

20.5.1 Forslag til forskrift

Overskrift til kapittel 27 skal lyde:

Kapittel 27: *Kopi* og utlån av dokumentene i en avsluttet straffesak

§ 27-2 skal lyde:
Kopi, utlån og gjennomsyn av dokumentene i en avsluttet straffesak skal lyde:

Dokumentene i en avsluttet straffesak kan lånes ut *eller overføres i elektronisk kopi* til politi, påtalemyndighet, domstolene og kriminalomsorgsmyndighetene til bruk for strafferettspleien.

Begjæring fra andre offentlige myndigheter om *kopi eller* utlån av dokumentene bør som regel etterkommes når lån av dokumentene anses nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag. Dokumenter som nevnt i straffeprosessloven § 28 fjerde ledd femte og sjette punktum og § 27-1 annet ledd, skal likevel bare *deles eller* lånes ut når særlige grunner taler for det.

Begjæring fra andre om *kopi*, utlån eller gjennomsyn av dokumentene i en avsluttet straffesak kan bare etterkommes dersom *vilkårene i §§ 29 b–e er til stede. Ved deling av dokumenter på åpen elektronisk plattform skal direkte identifiserende opplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner være fjernet. På lukket nettsted for pressen kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet.*

For *kopi eller* utlån av dokumentene til forskingsformål gjelder reglene i politiregisterloven § 33 og forvaltningsforskriften § 9 om foreleggelse av saken for Rådet for taushetsplikt og forskning så langt de passer.

Dokumenter som er *delt eller* lånt ut i medhold av denne bestemmelsen kan bare brukes til det formål som begrunner *innsynet.* Ved utlån av dokumentene til advokat kan dokumentene eller kopi av disse bare overlates til advokatens klient når politiet har samtykket. Det kan for øvrig settes de vilkår og begrensninger *for bruk av dokumentene* som politiet finner nødvendig for å hindre misbruk.

Det bør normalt settes frist for tilbakelevering av utlånte dokumenter, og politiet skal påse at fristen overholdes.

20.5.2 Merknader

Endringene tilpasser reguleringen av dokumentinnsyn i en avsluttet straffesak til bruk av digitale kopisaker som ikke krever fysisk overlevering. Endringene innarbeider også nye krav på dokumentinnsyn for allmennhet, presse og andre med særlig interesse i en straffesak gitt i straffeprosess-loven §§ 29 b–e.

20.6 Skisse til ny forskrift om offentlighet i rettspleien

20.6.1 Forslag til endringer og ny regulering

Forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien oppheves.
Forskrift 15. november 1985 nr. 1910 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak oppheves.

I skissen til ny forskrift er bestemmelser som er videreført fra gjeldende forskrift om offentlighet i rettspleien og forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak beholdt uten kursiv.

Ny forskrift om offentlighet i rettspleien, gitt med hjemmel i domstolloven § 122, § 131, straffeprosessloven § 29, § 29 h femte ledd, § 29 j og tvisteloven § 14-7 skal lyde:

Forskrift om offentlighet i rettspleien

Kapittel 1 Opplysninger om berammede rettsmøter

§ 1. *Rettsmøter med offentlig beramming*

Reglene i kapittelet her gjelder for alle berammede rettsmøter, bortsett fra rettsmøter som holdes til behandling av begjæringer som nevnt i straffeprosessloven § 100 a, § 130 a og § 234 a. For rettsmøter i forliksrådet gjelder bare § 2.

§ 2. *Retten til innsyn for enhver i berammingslister*

Enhver skal på forespørsel om en bestemt sak gis opplysninger om tid og sted for rettsmøtet. Opplysningene kan kreves selv om partenes navn ikke er oppgitt i berammingslisten, jf. § 4.

Opplysningene kan kreves straks rettsmøtet er berammet.

§ 3. *Domstolenes plikter til å utarbeide berammingslister*

Domstolene skal utarbeide lister over berammede rettsmøter.

Berammingslisten skal angi tid og sted for rettsmøtet, rettsmøtets art, saksnummer, en kort angivelse av hva saken gjelder og navn på rettens formann, partenes rettslige representanter og bistandsadvokat. Partenes navn skal angis i berammingslisten med mindre annet følger av § 4. Dersom det er mange parter er det tilstrekkelig å nevne navnet på én av partene med tillegg av samlebetegnelsen «m.fl.».

§ 4. *Krav til domstolenes berammingslister*

Berammingslisten skal ikke inneholde partenes navn når rettsmøtet uten særskilt beslutning skal holdes for lukkede dører. Partenes navn skal heller ikke oppgis i saker om tvangsfullbyrdelse av krav som gjelder forhold mellom foreldre og barn.

Fornærmedes navn skal ikke oppgis i berammingslisten med mindre dette finnes ubetenkelig.

Ved hovedforhandling i straffesaker skal *tiltaltes* navn oppgis med mindre rettsmøtet gjelder forhold som nevnt i straffeloven *§§ 312–314*. Utenfor hovedforhandling skal *tiltaltes* navn bare oppgis i saker som behandles etter straffeprosessloven § 248 (tilståelsesdom) og straffeloven *§ 39*.

§ 5. *Frist for utferdigelse av berammingslister*

Berammingslisten skal utferdiges for en uke, og skal senest kl. 1200 siste arbeidsdag uken før gjøres tilgjengelig *for allmennheten* på rettens kontor. Berammingslisten skal ajourføres hver dag.

§ 6. *Digitale berammingslister*

Domstoladministrasjonen skal legge ut opplysninger i berammingslisten på *åpent nettsted* for allmennheten og *på lukket nettsted* for pressen.

Navn på parter, mistenkte og fornærmede skal ikke legges ut på åpne nettsider.

Berammingslister skal fjernes fra åpne og lukkede nettsider senest to uker etter at rettsmøtet er avholdt.

Kapittel 2 Domstoladministrasjonens digitale pressetjeneste

§ 7. Tilgang til digital pressetjeneste

Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter lov 29. mai 2020 nr. 59 (medieansvarsloven) kan søke om tilgang til lukket nettsted for pressen. Frilansere må godtgjøre at tilgang er påkrevd for å utføre oppdrag for medier omfattet av medieansvarsloven.

Andre kan gis tilgang til pressetjenesten dersom særlige grunner tilsier det.

Innlogging i pressetjenesten skjer via ID-porten. Tilgang gis for kalenderåret.

Ved misbruk av opplysninger fra pressetjenesten, kan tilgang fratas.

Ulovlig offentliggjøring av opplysninger kan straffes med rettergangsbot, jf. domstolloven § 199.

Kapittel 3 Opptak med lyd og bilde fra rettsmøter

§ 8. *Krav om søknad*

Søknad om tillatelse til *opptak fra rettsmøter for offentlig gjengivelse* skal så vidt mulig sendes retten før *rettsmøtet* begynner. Søknaden skal angi formålet *med opptaket og hvordan det* er tenkt gjennomført.

§ 9. *Partenes rett til å uttale seg*

Før det treffes avgjørelse om *opptak for offentlig gjengivelse*, skal sakens parter gis anledning til å uttale seg. Dersom det ønskes *opptak* også av andre som deltar i saken, skal dessuten disse gis anledning til å uttale seg før retten eventuelt gir tillatelse til slik fotografering eller opptak.

§ 10. *Vilkår for tillatelse*

Retten kan tillate *opptak med lyd og/eller bilde for offentlig gjengivelse* når

a) opptaket skjer i undervisningsøyemed,
b) saken har betydelig offentlig interesse, eller
c) andre særlige grunner foreligger.

Tillatelse etter første ledd skal likevel ikke gis når *opptaket* kan antas å få uheldig virkning for behandlingen av saken. Tillatelse skal også nektes når tiltalte er mindreårig eller *opptak* av andre grunner vil medføre en urimelig belastning for tiltalte, hans nærmeste eller for andre berørte som deltar i saken.

§ 11. Vilkår for gjennomføring av opptak

Retten kan fastsette nærmere vilkår for hvordan opptak med lyd og/eller bilde skal gjennomføres. Det kan herunder blant annet bestemmes at *opptak* bare skal kunne skje under bestemte deler av *forhandlingene*, eller at det bare skal kunne foretas *opptak av lyd.* Retten kan også bestemme at *offentliggjøring* først skal kunne skje etter en nærmere fastsatt tid.

§ 12. Overtredelse av vilkår

Retten påser at *opptak av lyd og/eller bilde for offentlig gjengivelse* gjennomføres på en forsvarlig måte og innenfor de rammer som er satt i tillatelsen. Retten kan på ethvert tidspunkt trekke tilbake tillatelsen.

Er det *foretatt opptak* i strid med tillatelsen, gjelder straffebestemmelsene i domstolsloven § 198 tredje ledd tilsvarende.

Kapittel 4. Gjennomføring av dokumentinnsyn hos domstolene

§ 13 Selvbetjent innsyn for allmennheten

Domstoladministrasjonen kan gjøre dokumenter *i sivile saker og straffesaker* offentlig tilgjengelig på en elektronisk plattform så langt det ikke gjelder begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse.

Direkte identifiserende personopplysninger kan bare gjøres tilgjengelig

1. om dommere,
2. om forsvarere og aktorer i straffesaker,
3. om prosessfullmektiger og rettslig medhjelpere i sivile saker,
4. om rettsoppnevnte sakkyndige og sakkyndige vitner,
5. ved henvisning til rettskilder,
6. ved henvisning til litteratur, og
7. om andre enn siktede og fornærmede i straffesaker, når det er nødvendig for forståelsen av rettsavgjørelsen og hensynet til personvern ikke taler avgjørende imot.

For rettsavgjørelser som er offentlig gjengitt på domstolenes egne nettsider eller i et rettsinformasjonssystem før [ikrafttredelsesdato], gjelder begrensningene i annet ledd bare når det kreves av den registrerte.

Domstolene kan legge ut rettsavgjørelser på egne nettsider med de begrensningene som følger av første og annet ledd.

§ 14 Selvbetjent innsyn for pressen

Domstoladministrasjonen skal legge dommer og kjennelser på lukket nettsted for pressen. Det samme gjelder tiltaler *og andre dokumenter som trer i stedet for tiltalebeslutninger* fra det tidspunktet saken er berammet. Beslutninger om samtykke eller nektelse av fremme av anke, *digitale faktiske utdrag og andre dokumenter pressen også har rett til innsyn i, kan tilgjengeliggjøres på samme måte. I andre dokumenter enn rettsavgjørelser kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet.*

Når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse, skal bare avgjørelsens slutning *gjøres tilgjengelig i pressetjenesten*.

Pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse.

Pressetjenesten skal ikke inneholde dokumenter i mer enn tre måneder.

Plikten til å *delta i pressetjenesten* gjelder ikke for forliksrådet.

§ 15 Innsyn etter individuelt vedtak

Enhver som har krav på innsyn *i rettsavgjørelser eller* saksdokumenter i sivile tvister etter tvisteloven § 14-2 til § 14-4 *eller straffeprosessloven § 28 a til § 28 e*, skal på anmodning få tilgang til *avidentifisert kopi*.

Behov for tilgang på dokumenter som ikke er avidentifisert skal etterkommes så langt det er ubetenkelig.

§ 16 Kontrollert gjennomsyn

Ved *kontrollert* gjennomføring av innsyn kan innsynsorganet kreve at den som får adgang til gjennomsyn deponerer mobiltelefon, nettbrett, datamaskiner eller annet utstyr som er egnet til å kopiere og overføre dokumenter på egnet sted hos innsynsorganet.

§ 17 Innsyn på vilkår

Når innsynsorganet kan avslå krav om innsyn, skal det vurdere om det likevel kan gis innsyn på vilkår. Det kan herunder bestemmes at opplysninger ikke kan offentliggjøres eller at offentliggjøring først skal kunne skje etter en nærmere fastsatt tid. Innsyn kan også gis på vilkår om at opplysninger blir slettet etter bruk.

Kapittel 5 Betaling for innsyn

§ 18 Utgifter til avidentifisering

Det kan kreves betaling for arbeid med avidentifisering som innsynsorganet må utføre for å kunne utlevere kopi etter individuelt vedtak om innsyn. Betalingssatser skal ikke overstige faktiske kostnader med å tilgjengeliggjøre dokumentene for innsyn.

Kapittel 6 Ikraftsetting

§ 19 Forskriften trer i kraft [.....]

§ 20 Opphevelse av eldre forskrifter
Fra ikrafttredelsestidspunktet blir disse forskriftene opphevet:

i. Forskrift 6. juli 2001 om offentlighet i rettspleien nr. 757
ii. Forskrift 15. november 1985 nr. 1910 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak

20.6.2 Merknader

Generelt

Forskriften er utformet med utgangspunkt i bestemmelser gitt i forskrift 6. juli 2001 om offentlighet i rettspleien nr. 757, forskrift 15. november 1985 nr. 1910 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak samt tidligere forslag til endring av bestemmelsene i disse forskriftene. Enkelte bestemmelser fra forskrift om offentlighet i rettspleien er utelatt som overflødig supplement til ny og mer detaljert regulering i straffeprosessloven § 29 og §§ 29 a–j. Dette gjelder § 7 og § 8. Noen bestemmelser er nye i forhold til tidligere regulering. Det gjelder § 7 (Tilgang til digital pressetjeneste), § 16 (Kontrollert gjennomsyn), § 17 (Vilkår for bruk av opplysninger) og Kapittel 5 om (Betaling for innsyn).

Det er lagt til forklarende overskrifter for paragrafenes innhold for å gjøre forskriften mer tilgjengelig.

Til kapittel 1

§§ 1-5 er en videreføring av forskrift om offentlighet i rettspleien fra 2001 uten større endringer.

Til § 4

De tidligere henvisningene til straffebud om incest (§§ 197–199) og vilkårsbrudd (§ 54) som gjaldt straffeloven 1902 i forskrift om offentlighet i rettspleien fra 2001 er oppdatert til tilsvarende bestemmelser i straffeloven 2005. Det er ellers ikke foreslått innholds-messige endringer av bestemmelsen.

Til § 5

I *første ledd* er de teknologibetingede kravene om tilgjengeliggjøring «gjennom oppslag eller i særskilt perm» i forskrift om offentlighet i

rettspleien fra 2001 § 5 første ledd endret til et krav om tilgjengeliggjøring «for allmennheten». Tilgjengeliggjøring for allmennheten kan skje ved elektronisk oppslagstavle eller på annen måte.
Annet ledd i forskrift om offentlighet i rettspleien fra 2001 § 5 som ga pressen krav på å få tilsendt berammingsliste, er fjernet og erstattet med plikt til å offentliggjøre berammingslister elektronisk.

Til § 6
Offentliggjøring av avidentifiserte berammingslister er her gjort til obligatorisk ordning. Ansvaret for å drifte åpne og lukkede nettsteder med berammingslister for samtlige domstoler er lagt til Domstoladministrasjonen som drifter dette i dag.

Tidligere gjaldt det en plikt til å slette navn fra berammingslister fra åpne og lukkede nettsider to uker etter at rettsmøtet ble avholdt. På åpne nettsider må berammingslister i dag i alle tilfeller være avidentifisert i straffesaker. Det fremstår som lite praktisk å avidentifisere berammingslister fra den lukkede pressetjenesten etter to uker. En plikt til å slette berammingslistene som helhet er enklere å praktisere og ivaretar de personvernhensyn bestemmelsen er ment å sikre. Det er vanskelig å se at pressen kan ha behov for tilgang til eldre og avidentifiserte berammingslister, og det er da ikke vesentlige argumenter mot en mer omfattende sletteplikt enn den som gjaldt før.

Til kapittel 2
Til § 7
Bestemmelsen er ny og tar sikte på å kodifisere Domstolsadministrasjonens praksis for regulering av tilgangen til elektronisk pressetjeneste som er forklart her: https://www.domstol.no/elektronisk-pressemappe/kriterier-for-godkjenning/.
Det sentrale poenget med slik tilgangsregulering er å sikre at alle som får tilgang til personopplysninger om rettssaker har en kunnskap og bevissthet om regler om personvern som hindrer overtramp av rettslige og presseetiske regler for identifisering og utlevering av private opplysninger.

Til kapittel 3
Til §§ 8–12
Bestemmelsene er en revidert versjon av forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak fra 1985. Det er lagt vekt på å benytte ord og uttrykk som ikke refererer til en bestemt type medieteknologi. Endringer er kursivert.
Se de generelle motivene punkt 18.4.

Til kapittel 4
Til § 13
Bestemmelsen endrer gjeldende bestemmelse i forskrift om offentlighet § 11. Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i *forslaget til ny § 11* utarbeidet av arbeidsgruppen bak rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» til Domstoladministrasjonen i 2020, se nærmere omtale av forslaget i punkt 4.2.8. Endringer i forhold til det tidligere fremsatte forslaget er kursivert.

Bestemmelsen tilrettelegger for gratis og selvbetjent elektronisk innsyn for allmennheten i alle offentlige rettsavgjørelser, jf § 29 a tredje ledd og § 29 b femte ledd. Det er foretatt visse tilpasninger i kursiv for å åpne for at andre dokumenter enn rettsavgjørelser kan tilgjengeliggjøres på samme måte. Forslaget fra 2020 om å videreføre domstolenes adgang til å offentliggjøre rettsavgjørelser der tiltalte, fornærmede og parter *ikke* er avidentifisert (i *§ 11 fjerde ledd*), er fjernet fra bestemmelsen. Av personvernhensyn er det ikke tilrådelig at offentlige myndigheter tilgjengeliggjør rettsavgjørelser og andre straffesaksdokumenter på åpne nettsteder uten at dokumentene er avidentifisert. Se nærmere drøftelse av hvordan personvernprinsippene kan ivaretas ved offentliggjøring av dokumenter i rettspleien i punkt 11.2–11.6 og 17.4.7.2. Pressen har tilgang til dokumenter som ikke er avidentifisert og kan omtale disse innenfor rammen av referatretten. Andre vil kunne få tilgang til dokumenter som ikke er avidentifisert etter § 14.

Til § 14
Bestemmelsen endrer bestemmelse i gjeldende forskrift om offentlighet § 10. Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i *forslaget til ny § 10* i den tidligere forskrift om offentlighet i rettspleien utarbeidet av arbeidsgruppen bak rapporten «Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser» til Domstoladministrasjonen i 2020. Se nærmere omtale i punkt 4.2.8. Endringer i forhold til dette forslaget er kursivert.

Bestemmelsen regulerer innhold og bruk av den digitale pressetjenesten. Ordningen med digital tilgang for pressen til rettsavgjørelser som ikke er avidentifisert er i samsvar med tidligere forslag til forskriftsendring gjort til obligatorisk løsning for alle domstoler. Ansvaret for drift av pressetjenesten er lagt til Domstoladministrasjonen, jf. straffeprosessloven § 29 a fjerde ledd. Dette er en kodifisering av praksis, se punkt 17.4.2.3 og 17.4.7.5.

Første ledd annet punktum er omformulert slik at det omfatter alle dokumenter som i praksis fungerer som tiltalebeslutninger, det vil si også forelegg som ikke er vedtatt og forslag til tilståelsesdom. Bestemmelsen åpner videre for at pressetjenesten kan benyttes til å gjøre alle dokumenter pressen kan kreve innsyn i, tilgjengelige for innsyn. Når det ikke gjelder noen plikt til å gjøre andre dokumenter enn rettsavgjørelser og tiltalebeslutninger tilgjengelige i den digitale pressetjenesten, er dette begrunnet i hensyn til å tilrettelegge pressetjenesten for mer omfattende dokumenttilgang og et eventuelt behov for avidentifisering av personer i enkelte dokumenter. For andre dokumenter enn rettsavgjørelser er det av personvernhensyn åpnet for at direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner kan være fjernet. Dette er særlig aktuelt for digitale faktiske utdrag. Det er gitt uttrykkelig lovhjemmel for slik avidentifisering i utkastet til ny straffeprosesslov § 29 a fjerde ledd.

Annet ledd er språklig omformulert av hensyn til sammenheng med øvrige foreslåtte bestemmelser.

Tredje ledd viderefører bestemmelsen om at pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse.

Fjerde ledd viderefører gjeldende rett om at dokumenter skal fjernes fra pressetjenesten innen tre måneder. Regelen er begrunnet i personvernhensyn som knytter seg til at dokumenter i pressetjenesten som hovedregel ikke er avidentifisert.

Femte ledd er språklig omformulert av hensyn til sammenheng med øvrige bestemmelser.

I tidligere forslag til endringer av denne bestemmelsen er det foreslått å videreføre hjemmel for fysiske pressemapper som frivillig ordning. Dette leddet i bestemmelsen fremstår som lite praktisk og er ikke medtatt i dette forslaget.

Til § 15
Bestemmelsen endrer gjeldende bestemmelse i forskrift om offentlighet i rettspleien § 9. Nye krav på innsyn i saksdokumenter etter utkastet til ny §§ 29 a–e i straffeprosessloven er tilføyd bestemmelsen. Det tidligere teknologiavhengige kravet på «utskrift» er erstattet med «kopi» som kan omfatte både papirkopi og elektronisk kopi. Det praktiske alternativet er digital dokumentoverføring. Av hensyn til personvern er hovedregelen at dokumentet skal være avidentifisert ved elektronisk overføring. Dette er en innstramming i forhold til tidligere rett. Tilgang til dokument som ikke er avidentifisert skal gis dersom det kan godtgjøres et behov for slik tilgang og det ikke er ubetenkelig. Det kan være aktuelt å avidentifisere personer som det ikke er behov for å få identifisert. Så lenge det er tale om offentlige dokumenter, skal terskelen ikke være høy for å gi individuell tilgang til dokumenter som ikke er avidentifisert.

Til § 16
Bestemmelsen gir hjemmel for å stille vilkår om deponering av teknisk utstyr ved gjennomføring av kontrollert gjennomsyn hos innsynsorganet. Regelen er gitt av personvernhensyn og skal redusere risikoen for

tillitsbrudd når det gis merinnsyn i opplysninger som ikke kan utleveres i kopi.

Til § 17
Bestemmelsen er ny og gir generell hjemmel for å gi innsyn på vilkår som alternativ til avslag. Bestemmelsen gir føringer for praktiseringen av regelen om meroffentlighet i utkastet til ny § 29 e i straffeprosessloven. Det presiseres at innsynsorganet skal vurdere å gi innsyn på vilkår fremfor å gi avslag på innsyn. Innsyn på vilkår er mindre inngripende enn avslag på innsyn og skal benyttes til å gi så vid adgang til innsyn som mulig. Bestemmelsen gir videre eksempler på hvilke vilkår som kan stilles. Det må vurderes konkret hvilke vilkår som det er hensiktsmessig å stille. Adgangen til å stille vilkår gjelder både ved gjennomføring av innsyn overfor allmennheten og overfor pressen.

Til kapittel 5
Det er gitt hjemmel i utkastet til ny § 29 h i straffeprosessloven for at det *kan det kreves betaling for nødvendig tilrettelegging for å kunne gi innsyn* i andre dokumenter enn rettsavgjørelser. Dersom det skal tas slik betaling, gjelder reglene i viderebruks-direktivet. Det innebærer blant annet at vilkår og satser må være fastsatt på forhånd. Dersom bestemmelsen i § 29 h femte ledd vedtas bør det gis mer utfyllende regler om vilkår og satser for betaling i dette kapitlet.

Til § 18
Bestemmelsen gir hjemmel for å kreve at den som ber om innsyn dekker faktiske utgifter til avidentifisering som innsynsorganet må utføre for å kunne utlevere kopi etter individuelt vedtak om innsyn. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å kreve betaling for innsyn i dokumenter i den digitale pressetjenesten og vil først og fremst være aktuell der det gis innsyn etter en merinnsynsvurdering. Det er faktiske kostnader med å tilgjengeliggjøre dokumenter for innsyn som kan kreves dekket. Bestemmelsen kan for eksempel være aktuell der det blir gitt kopi av lyd- eller bildeopptak der det er personer som må avidentifiseres før opptak kan utleveres. Se generelle motiver i punkt 17.8.

Til kapittel 6
Her er det gitt bestemmelser om ikrafttredelse og opphevelse av forskriftene som har vært benyttet som grunnlag for skissen til ny forskrift. Bestemmelse om ikrafttredelse må utfylles.

Litteratur

Aall (2018): Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter: en innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, 5. utgave, Fagbokforlaget 2018.

Aarli (2003): Aarli, Ragna, «TV-sendte retterganger», *Lov og Rett* 2003, s. 158–169.

Aarli (2010): Aarli, Ragna, *Offentlig rettergang: Publikums adgang til innsyn i og omtale av straffesaker*, Cappelen akademisk 2010.

Aarli (2013): Aarli, Ragna, «Meroffentlighet i en fulldigitalisert forvaltning», i *Undring og erkjennelse. Festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, Karl Harald Søvig, Sigrid Eskeland Schütz og Ørnulf Rasmussen (red.), Fagbokforlaget 2013, s. 793–803.

Auglend og Mæland (2016): Auglend, Ragnar L. og Henry John Mæland, *Politirett*, 3. utgave, Gyldendal juridisk 2016.

Austin (2012): Austin, Anna, «Whistleblowers: the new watchdogs?», i *Freedom of Expression: essays in Honour in Nicolas Bratza, president of the European Court of Human Rights*, Josehph Casadevall, Egbert Myjer, Michael O'Boyle, Anna Austin (red.), Wolf Legal Publishers 2012 s. 421–433.

Baumbach (2017): Baumbach, Trine, *Medieret: frihed og ansvar*, Karnov Group 2017.

Bisgaard (2000): Bisgaard, Otto og Bodil R. Martinsen, «Tolkebistand i retssager», i *Ugeskrift for Rettsvæsen* 2000, s. 577–582.

Boe (1999): Boe, Erik, «Offentlighetsprinsippet i en ny tid», *Forhandlingene ved Det 35. nordiske juristmøte* 1999, s. 3–26.

Bohlin (2015): Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, 9. utgave, Norstedts Juridik 2015.

Brandt mfl. (2018): Brandt, Kristian, Jon Sverdrup Efjestad, Hanne Harlem og Camilla Selman, *Lovkommentar til Offentleglova*, Universitetsforlaget 2018.

Bring mfl. (2019): Bring, Thomas, Christian Diesen og Simon Andersson, *Förundersökning*, 5. utgave, Norstedts Juridik 2019.

Bruce og Haugland (2018): Bruce, Ingvild og Geir Sunde Haugland, *Skjulte tvangsmidler*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2018.

Bøhn, Anders, *Domstolloven Kommentarutgave*, juridika.no (ajourført 17. mars 2020).

Chamberlain (2020): Chamberlain, Johanna, *Integritet och skadestånd. Om skyddet för personuppgifter och privatliv i svensk rätt*, Iustus 2020.

Christensen og Torp: Christensen, Lasse Højlund og Kristian Torp, Dansk Karnov, til retsplejeloven (LBKG-2020-09-29 nr. 1445).

Dahlqvist (2007): Dahlqvist, Anna-Lena, *Sekretess inom rättsväsendet*, 2. utgave, Norstedts juridik 2007.

Dommerne og mediene (2012): Den norske dommerforening, *Dommerne og mediene*, 3. utgave, Fagbokforlaget 2012.

Edelstam (2001): Edelstam, Henrik, *Offentlighet och sekretess i rättegång. Principen om förhandlingsoffentlighet*, Norstedts Juridik 2001.

Eide (2011): Eide, Martin, *Hva er journalistikk*, Universitetsforlaget 2011.

Ekelöf og Edelstam (2002): Ekelöf, Per Olof og Henrik Edelstam, Rättegång, Första heftet, 8. opplag, Stockholm 2002.

Fornes (2018): Fornes, Ingun, *Straff av barn*, avhandling for graden philosophia doctor (ph.d.), Universitetet i Bergen 2018.

Gomard mfl. (2018): Gomard, Bernhard, Jens Møller, Oliver Talevski og Peter Thønnings, *Kommenteret retsplejelov. Bruxelles I-forordning*, bind 1, 10. utgave, Jurist og Økonomforbundet 2018.

Hagerup (1892): Hagerup, Francis, *Forelæsninger over den norske straffeproces*, H. Aschehoug & Co.s. forlag 1892.

Harris mfl. (2018): Harris, David, Michael O'Boyle, Ed Bates og Carla Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, 4. utgave, Oxford University Press 2018.

Heuman mfl. (2017): Heuman, Sigurd, Anna Tansjö og Eva Lönqvist, *Sekretess m.m. hos allmän domstol. En handbok*, 5. utgave, Lunds domarakademi 2017.

Hirschfeldt (1998): Hirschfeldt, Johan, «1766 års tryckfrihetsförordning och offentlighetsprincipens utveckling», i *Forvaltningsrättslig Tidskrift*, 1998.

Holmboe og Myhrer (2018): Morten Holmboe og Tor-Geir Myhrer, *Vandel. Om politiattester og vurdering av skikkethet*, Universitetsforlaget 2018.

Horn (2017): Horn, Thomas, *Fullstendig isolasjon ved risiko for bevisforspillelse*.

Rettspolitiske vurderinger, Fagbokforlaget 2017.
Hovlid (2015): Hovlid, Ellen Lexerød, *Vern av privatlivets fred*, Gyldendal 2015.
Hovlid (2020): Ellen Lexerød Hovlid, «Hvem er journalist i norsk rett?», i *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2020 s. 3–38.
Jakobsen og Schaumburg-Müller (2013): Jakobsen, Søren Sandfeld og Sten Schaumburg-Müller, *Medieretten*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2013.
Jarbekk (2019): Jarbekk, Eva I.E., *Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR): med kommentarer*, 1. utgave, Gyldendal 2019.
Jørgensen (2014): Jørgensen, Oluf, *Offentlighed i Norden: offentlige eller hemmelige dokumenter og data: sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler, nr.3*, Nordicom Göteborgs universitet 2014.
Keiserud mfl. (2020a): Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Lovkommentar til Straffeprosessloven*, bind I, 5. utgave, Universitetsforlaget 2020.
Keiserud mfl. (2020b): Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Lovkommentar til Straffeprosessloven*, bind II, 5. utgave, Universitetsforlaget 2020.
Kjelby (1996): Kjelby, Gert Johan, «Forhandlinger og avtaler mellom påtalemyndigheten og siktede – straffeprosessuelle forlik?», i *Kritisk Juss* 1996.
Kjelby (2015): Kjelby, Gert Johan, «Bevisrettens grunnprinsipper og hovedregler i straffesaker», i *Bevis i straffesaker*, Ragna Aarli, Mary-Ann Hedlund og Sverre Erik Jebens (red.), Gyldendal juridisk 2015.
Kjelby (2013): Kjelby, Gert Johan, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning: den relative etterforsknings- og påtalepliktens rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*, Cappelen Damm Akademisk 2013.
Kjelby (2019): Kjelby, Gert Johan, *Påtalerett*, 2. utgave, Cappelen Damm Akademisk 2019.
Myhrer (2001): Myhrer, Tor-Geir, «Personvern og samfunnsforsvar: om taushetsplikt og ytringsrett i straffesaksbehandlingen», Cappelen akademisk forlag 2001.
Myhrer (2020): Myhrer, Tor-Geir, «Forenklet straffeforfølgning: 'Påtalearbeid' på stedet?», *Tidsskrift for strafferett* 2020, s. 38-53.
Møller (2018): Møller, Jens, Oliver Talevski, Peter Thønnings og Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen (red.), *Kommenteret Retsplejelov. Bruxelles I-forordning*, 10. utgave, bind I §§ 1–477, Jurist og Økonomforbundets forlag 2018.
Møller (2019): Møller, Jens, «Aktindsigt efter offentlighedsloven og retsplejeloven – en komparativ statusoversigt», *Retsplejeloven 100 år*, Ulrik Rammeskow Bang-Pedersen, Trine Baumbach, Ole Scharf og Henrik Stevnsborg (red.), DJØF Forlag 2019, s. 665–678.
Røn (2005): Røn, Jens, *Aktindsigt i retsplejen*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2005.
Sandfeld og Schaumburg-Müller (2013): Sandfeld Jakobsen, Søren og Sten Schaumburg-Müller, *Medieretten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2013.
Schei mfl. (2013): Schei, Tore, Arnfinn Bårdsen, Dag Bugge Nordén, Christian H.P. Reusch og Toril M. Øie, *Tvisteloven: Kommentarutgave*, bind 1, 2. utgave, Universitetsforlaget 2013.
Strandbakken (2019): Strandbakken, Asbjørn «Påtalemyndighetens meddelelser til offentligheten», *Integritet og ære: Festskrift til Henry John Mæland*, Magnus Matningsdal, Magnus og Strandbakken, Asbjørn (red.), Gyldendal 2019, s. 311–326.
Tiilikka (2013): Tiilikka, Päivi, «Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights», I *The Journal of Media Law* 2013, s. 79–103.
Vestergaard (2017): Vestergaard, Jørn, *Straffeproces – grundtræk af dansk strafferetspleje*, Gjellerup 2017.
Österdahl (2017): Österdahl, Inger, «Open European future? The development of the right of access to information under the European Convention on Human Rights», *Transparency in the Future – Swedish Openness 250 Years*, Anna-Sara Lind, Jane Reichel & Inger Österdahl (red.), Ragulka Press 2017, s. 109–135.
Øy (2013): Øy, Nils E., *Medierett for journalister*, Cappelen Damm akademisk 2013.
Øyen (2019): Øyen, Ørnulf, *Straffeprosess*, 2. utgave, Fagbokforlaget 2019.